

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.994/4
DU 21 MARS 2012

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 22 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à la production et à la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres », 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^o, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme le révèle l'article 1^{er} du projet examiné, celui-ci vise à transposer la directive 2002/57/CE du Conseil du 13 juin 2002 'concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres' ¹, modifiée par les directives 2002/68/CE du Conseil du 19 juillet 2002, 2003/45/CE de la Commission du 28 mai 2003, 2003/61/CE du Conseil du 18 juin 2003, 2004/117/CE du Conseil du 22 décembre 2004 et 2009/74/CE de la Commission du 26 juin 2009.

Les principes de technique législative établis par la section de législation du Conseil d'État invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive » ².

¹ Ci-après la directive 2002/57/CE.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative ».

Les auteurs de projet sont invités à communiquer ces tableaux avec le dossier transmis au Conseil d'État ³.

Ces tableaux n'ont pas été établis lors de l'élaboration du projet. La section de législation rappelle que la confection lors de la transposition est gage de la qualité de celle-ci et que leur communication au Conseil d'État dès l'envoi de la demande d'avis facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Alinéa 1^{er}

Cet alinéa vise la loi du 11 juillet 1969 en citant son intitulé tel qu'il a été modifié par l'article 114 de la loi du 1^{er} mars 2007 'portant des dispositions diverses (III)'. Depuis l'attribution aux régions de compétences en matière d'agriculture par la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' (ci-après la loi spéciale du 13 juillet 2001), la Région wallonne est cependant partiellement compétente à l'égard de cette loi du 11 juillet 1969.

Le texte de cette dernière est, pour l'exercice de cette compétence transférée à la Région wallonne, celui qui s'appliquait avant ce transfert de compétences, avec les modifications que les décrets wallons y auraient apportées depuis. Comme aucun décret n'a toutefois modifié cette loi pour ce qui a trait à la Région wallonne, il y a donc lieu de se référer au texte et à l'intitulé de cette loi dans sa version du 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la loi spéciale du 13 juillet 2001. Il y a dès lors lieu de citer l'intitulé de la loi du 11 juillet 1969 en ces termes : « loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage » ⁴.

³ *Ibid.*, recommandation n° 241.

Sur l'utilité de ces tableaux, s'agissant de demandes d'avis dans des délais impartis, voir le rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 et sv.

Voir également l'avis 50.706/4-50.707/4 donné le 27 décembre 2011 sur un avant-projet de décret « transposant la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives » (50.706/4) et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon en matière de déchets » (50.707/4), observation A.

⁴ Au lieu de « loi du 11 juillet 1969 relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage » ; voir notamment les avis 47.854/VR/3 donné le 23 mars 2010 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 avril 2010 'concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits' et 50.462/3 donné le 3 novembre 2011 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région de Bruxelles-Capitale

Quant au fondement juridique du projet dans cette loi, il convient de mentionner plus spécialement « l'article 2, § 1^{er}, modifié par les lois des 21 décembre 1998 et 5 février 1999 ».

Alinéa 5

Cet alinéa doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 50.994/4 du Conseil d'État, donné le 21 mars 2012, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁵.

Alinéa 6

Au début de cet alinéa, il y a lieu d'écrire, « Sur la proposition » ⁶.

DISPOSITIF

Article 7

Il ne paraît pas suffire de prévoir, au paragraphe 2, que « s'appliquent les dispositions de la décision 2004/842/CE de la Commission du 1^{er} décembre 2004 relative aux modalités d'exécution selon lesquelles les États membres peuvent autoriser la commercialisation de semences appartenant à des variétés pour lesquelles une demande d'inscription au catalogue national [des variétés des espèces de plantes agricoles et des espèces de légumes a été présentée] » (ci-après la décision 2004/842/CE).

Suivant l'article 249, alinéa 4, CE ⁷, disposition en vertu de laquelle la décision 2004/842/CE a été prise, « [l]a décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne ».

Cette décision 2004/842/CE n'est donc pas directement applicable à l'égard des destinataires de l'arrêté en projet.

'introduisant certaines dérogations pour la commercialisation des mélanges de semences de plantes fourragères destinés à la préservation de l'environnement naturel'.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

⁶ *Ibid.*, formule F 3-8-2.

⁷ Devenu l'article 288, alinéa 4 TFUE.

Les normes pertinentes pour ces semences doivent par conséquent être intégrées en droit wallon par un arrêté comportant ces normes et pas seulement par un renvoi à la décision 2004/842/CE, qui ne les établit qu'à destination des seuls États membres.

Article 8

La section de législation du Conseil d'État observe que l'article 7 de la directive 2002/57/CE est applicable « pour la certification ainsi que pour l'examen des semences commerciales », alors que l'article 8 du projet l'est « pour la certification des semences de prébase, des semences de base et des semences certifiées, ainsi que pour l'admission des semences commerciales », ce qui pourrait ne pas être une transposition correcte.

Mieux vaut dès lors s'en tenir aux termes mêmes de la directive 2002/57/CE.

Article 12

Au paragraphe 2, il serait plus clair de remplacer les mots « le cas échéant conformément aux » par les mots « moyennant le respect, le cas échéant, des ».

Article 13

1. Au paragraphe 1^{er}, conformément à l'article 13 de la directive 2002/57/CE, il convient de remplacer les mots « de toute nature » par les mots « de toutes catégories ».
2. Au paragraphe 2, la section de législation n'aperçoit pas de quelle disposition de la directive 2002/57/CE, ce paragraphe constitue la transposition ni comment combiner ce paragraphe avec l'habilitation donnée au ministre dans le paragraphe 1^{er} du même article.

Article 15

La seconde phrase – « En outre, le nom de chaque matière active présente dans le(s) produit(s) utilisé(s) sera mentionné sur une étiquette complémentaire apposée par le fournisseur. » – ne figure pas à l'article 15 de la directive 2002/57/CE, ce qui ne paraît pas conforme à son article 17 :

« Les États membres veillent à ce que les semences commercialisées conformément à la présente directive, soit obligatoirement, soit facultativement, ne soient soumises, en ce qui concerne leurs caractéristiques, les dispositions d'examen,

le marquage et la fermeture, à aucune restriction de commercialisation autre que celles prévues par la présente directive ou par toute autre directive ».

Article 16

Le respect de ce même article 17 semble impliquer l'obligation de transposer également, dans l'article 16, § 2, du projet, l'article 19, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive 2002/57/CE, suivant lequel

« Les dispositions du premier alinéa relatives à l'emballage et à l'étiquetage peuvent ne pas s'appliquer si les autorités responsables de l'inspection sur pied, celles établissant les documents pour ces semences non définitivement certifiées en vue de leur certification et celles responsables de la certification sont les mêmes ou si elles s'accordent sur cette exemption ».

Article 19

Pour assurer une exacte transposition de l'article 24 de la directive 2002/57/CE, la disposition doit être rédigée comme suit :

« Le ministre peut apporter au contenu des annexes les modifications rendues nécessaires par les décisions de l'Union Européenne en raison de l'évolution des connaissances scientifiques ou techniques ».

Article 20

L'alinéa 2 doit être omis ; en effet, l'auteur du projet ne peut par une disposition réglementaire déroger au droit commun de la responsabilité civile, lequel appartient par ailleurs aux compétences résiduelles de l'État fédéral.

Article 21

1. L'article 21 du projet se réfère à diverses reprises à la notion de « cours de formation » sanctionnés par des « examens officiels ».

Le projet est cependant muet quant au contenu de ces deux notions.

2. L'article 21, § 1^{er}, c), du projet prévoit notamment que les inspecteurs peuvent être « soit des personnes employées par des personnes physiques ou morales dont les activités impliquent la production de semences, la culture de semences, le traitement de semences, ou la commercialisation des semences. Dans cette dernière situation les inspecteurs ne peuvent

effectuer des contrôles sur pied que pour des lots de semences produites pour le compte de leur employeur, à moins que ce dernier, le Service et celui qui demande le contrôle n'en aient convenu autrement ».

La section de législation n'aperçoit pas comment concilier cette hypothèse, laquelle n'est par ailleurs pas prévue par l'article 2, paragraphe 5, A, a), de la directive 2002/57/CE, avec l'exigence prévue par le ii) du même a), qui prescrit que les inspecteurs ne peuvent tirer « aucun profit personnel de la pratique des inspections », exigence qui est transposée par l'article 21, § 1^{er}, 1^o, b) du projet.

En conséquence, ces mots doivent être omis.

3. L'article 21 du projet comporte diverses délégations aux termes desquelles « le Service » se voit investi du pouvoir de déterminer les sanctions applicables aux inspecteurs, échantillonneurs et laboratoires d'examens lorsque ceux-ci transgressent, délibérément ou par négligence, les règles régissant les examens officiels. La seule sanction expressément prévue par l'arrêté en projet est le retrait d'agrément.

Au regard des principes qui régissent la délégation en droit interne, ces dispositions ne sont pas admissibles.

Le projet doit à tout le moins être complété afin de fixer lui-même l'échelle des sanctions.

Par ailleurs, mieux vaudrait compléter le projet par des dispositions relatives à la procédure de sanction afin d'y consacrer, notamment, le respect du principe général du droit de la défense.

Article 22

Le paragraphe 2 assure imparfaitement la transposition de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2002/57/CE. La mention de l'« importateur » au f) de l'article 22, paragraphe 2, de cette directive ne figure pas dans l'énumération de l'article 22, § 2, du projet.

Article 27

Cet article doit préciser que l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2006 'relatif à la production et à la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres' a été modifié par l'arrêté ministériel du 16 avril 2010⁸ – modifiant les arrêtés du

⁸ *Ibid.*, recommandation n° 138.

Gouvernement wallon du 9 février 2006 ‘relatifs à la production et à la commercialisation des semences de céréales, de plantes fourragères, de plantes oléagineuses et à fibres, de légumes et de chicorée industrielle’.

Annexe I

La section de législation ne voit pas de quelle disposition de droit européen le point 3 constitue la transposition.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	S. VAN DROOGHENBROECK,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY