ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.426/4
DU 18 JUIN 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, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne, le 23 mai 2012, 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, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

MENTION DE L'AUTEUR DU PROJET

L'auteur du projet sera mentionné par son titre officiel, limité à la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce.[1] Cet alinéa sera donc rédigé comme suit :

« Le Ministre de l'Agriculture, ».

PRÉAMBULE

Alinéa 4

L'auteur du projet est invité à vérifier si l'alinéa 4 du préambule ne doit pas être rédigé comme suit [2] :

« Vu la concertation entre les Gouvernements régionaux et l'autorité fédérale du 15 mars 2012, approuvée le 2 avril 2012 ; ».

DISPOSITIF

Article 1er

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de viser, dans l'article 1er du projet, outre la directive d'exécution 2012/8/UE de la Commission du 2 mars 2012 'modifiant la directive 2003/90/CE 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

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-1-4. Voir, dans le même sens, l'avis 51.332/4 donné le 30 mai 2012 sur un projet d'arrêté ministériel « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2006 relatif à la production et à la commercialisation des semences de céréales ».

[2] Voir dans le même sens l'avis 51.332/4 donné le 30 mai 2012 sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2006 relatif à la production et à la commercialisation des semences de céréales'.

espèces de plantes agricoles' (ci-après la directive d'exécution 2012/8/UE), également la directive d'exécution 2011/68/UE de la Commission du 1er juillet 2011 'modifiant les directives 2003/90/CE et 2003/91/CE établissant des modalités d'application des articles 7 des directives 2002/53/CE et 2002/55/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 d'espèces de plantes agricoles et de légumes' (ci-après la directive d'exécution 2011/68/UE).

Il y a lieu de rappeler à cet égard que la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 'concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles' (ci-après la directive 2002/53/CE) charge, en son article 3, paragraphe 1er, chaque État membre d'établir un ou plusieurs catalogues des variétés de plantes agricoles admises officiellement à la certification et à la commercialisation sur son territoire. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2002/53/CE dispose que le catalogue commun des variétés est établi sur la base des catalogues nationaux des États membres. L'article 7, paragraphe 1er, de la directive 2002/53/CE prévoit que « [l]es États membres prescrivent que l'admission des variétés est le résultat d'examens officiels effectués notamment en culture et portant sur un nombre suffisant de caractères pour permettre de décrire la variété ». L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2002/53/CE, charge la Commission européenne de fixer les modalités de ces examens.

Cette dernière disposition a été exécutée par la 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' (ci-après la directive 2003/90/CE).

L'article 1er de cette directive dispose comme suit :

« Article premier

1. Les États membres prescrivent l'inclusion dans un catalogue national, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2002/53/CE, de variétés d'espèces de plantes agricoles qui remplissent les conditions énoncées aux paragraphes 2 et 3.

2. En ce qui concerne les caractères distinctifs, la stabilité et l'homogénéité :

a) les espèces énumérées à l'annexe I sont conformes aux conditions définies dans les 'protocoles pour la conduite de l'examen des caractères distinctifs, de la stabilité et de l'homogénéité', formulés par le conseil d'administration de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV), dont la liste figure dans cette annexe ;

b) les espèces énumérées à l'annexe II sont conformes aux principes directeurs pour la conduite de l'examen des caractères distinctifs, de la stabilité et de l'homogénéité, formulés par l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), dont la liste figure dans cette annexe.

3. (…) ».

L’annexe I de la directive 2003/90/CE, intitulée « Liste des espèces devant être conformes aux principes directeurs de l’OCVV », énumère les espèces de plantes agricoles que les États membres doivent inclure dans leur catalogue national pour autant que ces espèces soient conformes aux principes directeurs de l’OCVV.

L’annexe II de la directive 2003/90/CE, intitulée « Liste des espèces devant être conformes aux principes directeurs de l’UPOV », énumère les espèces de plantes agricoles que les États membres doivent inclure dans leur catalogue national pour autant que ces espèces soient conformes aux principes directeurs de l’UPOV.

Un système analogue a été institué, en ce qui concerne les légumes, par la directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 ‘concernant la commercialisation des semences de légumes’ et par la 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’ (ci-après la directive 2003/91/CE).

L’annexe I de la directive 2003/91/CE, intitulée « Liste des espèces qui sont conformes aux principes directeurs de l’OCVV », énumère les espèces de légumes que les États membres doivent inclure dans leur catalogue national pour autant que ces espèces soient conformes aux principes directeurs de l’OCVV.

L’annexe II de la directive 2003/91/CE, intitulée « Liste des espèces qui sont conformes aux principes directeurs de l’UPOV », énumère les espèces de légumes que les États membres doivent inclure dans leur catalogue national pour autant que ces espèces soient conformes aux principes directeurs de l’UPOV.

Les directives 2003/90/CE et 2003/91/CE ont été transposées en droit wallon par 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’ (ci-après l’arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004).

L’annexe I^{re} de cet arrêté, intitulée « Liste des espèces devant être conformes aux principes directeurs de l’OCVV », énumère d’abord les espèces de plantes agricoles devant être conformes aux principes directeurs de l’OCVV en vertu de l’annexe I de la directive 2003/90/CE, et ensuite les espèces de légumes devant être conformes à ces mêmes principes directeurs en vertu de l’annexe I de la directive 2003/91/CE.

L’annexe II de l’arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004, intitulée « Liste des espèces devant être conformes aux principes directeurs de l’UPOV », énumère d’abord les espèces de plantes agricoles devant être conformes aux principes directeurs de l’UPOV en vertu de l’annexe II de la directive 2003/90/CE, et ensuite les espèces de légumes

devant être conformes à ces mêmes principes directeurs en vertu de l'annexe II de la directive 2003/91/CE.

Les annexes Ire et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 groupent donc les plantes agricoles et les légumes en fonction des principes directeurs auxquels les espèces doivent être conformes, et non en fonction des directives dont cet arrêté assure la transposition.

La directive d'exécution 2011/68/UE a remplacé les annexes I et II de la directive 2003/90/CE, ainsi que les deux annexes de la directive 2003/91/CE. Les nouvelles annexes sont intitulées respectivement partie A, annexes I et II, et partie B, annexes I et II. Les annexes de la partie A remplacent les annexes I et II de la directive 2003/90/CE, tandis que les annexes de la partie B remplacent les annexes I et II de la directive 2003/91/CE [3].

La directive 2011/68/UE a été transposée en droit wallon par l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011 'remplaçant les annexes Ire 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'. Cet arrêté ministériel remplace les annexes Ire et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 par de nouvelles annexes Ire et II énumérant, la première, les espèces (plantes agricoles/légumes) qui doivent être conformes aux protocoles d'examen de l'OCVV et, la seconde, les espèces (plantes agricoles/légumes) qui doivent être conformes aux principes directeurs d'examen de l'UPOV.

Le 2 mars 2012, la Commission européenne a adopté la directive d'exécution 2012/8/UE que l'arrêté ministériel projeté vise à transposer en droit wallon. Cette directive remplace les annexes I et II de la directive 2003/90/CE, c'est-à-dire la liste des espèces de plantes agricoles qui doivent être conformes, respectivement aux protocoles d'examen de l'OCVV (annexe I) et aux principes directeurs de l'UPOV (annexe II). Par contre, la directive 2012/8/UE ne modifie pas les annexes de la directive 2003/91/CE relatives aux protocoles d'examen et aux principes directeurs auxquels doivent satisfaire les légumes.

L'arrêté ministériel projeté, plutôt que de remplacer chaque fois, dans les annexes Ire et II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004, les seules parties relatives aux plantes agricoles, remplace entièrement ces annexes Ire et II par deux annexes nouvelles.

[3] Les annexes I des deux parties mentionnent les « protocoles d'examen de l'OCVV » et les annexes II les « principes directeurs de l'UPOV » (voir l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2003/90/CE et de même la directive 2003/91/CE).

L'annexe I[re] de l'arrêté ministériel projeté, intitulée « Liste des espèces qui doivent être conformes aux protocoles d'examen de l'OCVV », transpose, sous le sous-titre « Plantes agricoles », l'annexe I de la directive d'exécution 2012/8/UE et reproduit ensuite, sous le sous-titre « Légumes », la partie B, annexe I, de la directive 2011/68/UE [4].

L'annexe II de l'arrêté ministériel projeté, intitulée « Liste des espèces qui doivent être conformes aux principes directeurs d'examen de l'UPOV », transpose, sous le sous-titre « Plantes agricoles », l'annexe II de la directive d'exécution 2012/8/UE et reproduit ensuite, sous le sous-titre « Légumes », la partie B, annexe II, de la directive 2011/68/UE [5].

Dès lors la question suivante a été posée à la déléguée du ministre :

> « À la lecture des annexes de ce projet, [l'on se] demande s'il ne convient pas de viser, à l'article 1[er] du projet, non seulement la directive d'exécution 2012/8/UE de la Commission du 2 mars 2012, mais aussi la directive d'exécution 2011/68/UE de la Commission du 1[er] juillet 2011.
>
> En effet, les annexes du projet reproduisent non seulement les annexes de la directive 2012/8/UE (plantes agricoles), mais aussi les dispositions figurant sous la partie B, annexes I et II (légumes) de la directive 2011/68/UE, non modifiées par la directive 2012/8/UE (la directive 2012/8/UE ne concerne que les plantes agricoles, contrairement à la directive 2011/68/UE qui concerne à la fois les plantes agricoles et les légumes).
>
> Par rapport aux annexes de l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011 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, les annexes du projet comportent ainsi des dispositions nouvelles pour les plantes agricoles (reproduisant celles des annexes de la directive 2012/8/UE), et des dispositions identiques à celles des annexes de l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011 pour ce qui concerne les légumes (texte des annexes de la directive 2011/68/UE, non modifiées par la directive 2012/08/UE, en ce qui concerne la partie B -légumes- de ces annexes).
>
> En ce que le projet comporte, respectivement dans ses annexes I et II, une partie 'Légumes', il participe donc de la transposition de la directive 2011/68/UE. Celle-ci […] paraît dès lors devoir être mentionnée dans l'article 1[er] du projet, en plus de la directive 2012/08/UE.
>
> Partagez-vous cette analyse ? ».

---

[4] Dans sa partie « Légumes », l'annexe I[re] de l'arrêté ministériel projeté est donc identique à la partie « Légumes » de l'annexe I[re] de l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011.

[5] Dans sa partie « Légumes », l'annexe II de l'arrêté ministériel projeté est donc identique à la partie « Légumes » de l'annexe II de l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011.

La déléguée du ministre a répondu à cette question comme suit :

« Quant au contexte général :

L'AGW du 27 mai 2004, modifié par le projet d'AM analysé par le CE, transpose en fait deux directives (2003/90 et 2003/91) qui portent l'une sur les espèces agricoles (deux annexes), l'autre sur les espèces de légumes (2 annexes). Les 2 annexes de l'AGW, correspondant aux 4 annexes des 2 directives, rassemblent ces deux groupes d'espèces, la première annexe pour les protocoles d'examen OCVV, la seconde pour les principes directeurs UPOV. Ces annexes sont modifiées fréquemment (au minimum une fois, éventuellement deux fois, chaque année), et, pour une bonne lisibilité des textes consolidés, il a paru plus efficace de remplacer dans son entièreté chaque annexe modifiée, plutôt que d'y apporter des modifications partielles.

Quant à notre analyse du cas présent :

La directive 2011/68/UE a été transposée par l'AM du 30 septembre 2011, pour produire le texte actuellement en vigueur. Elle modifiait tant les parties « espèces agricoles » que les parties « espèces de légumes ».

L'AM en analyse ne modifie le texte en vigueur que pour les modifications apportées par la directive 2012/8/UE qu'il transpose, même si l'entièreté des deux annexes est remplacée. Au final, le texte en vigueur reproduira correctement les deux annexes consolidées de chacune [des] deux directives européennes concernées. Il conviendrait donc de ne citer que la directive 2012/8/UE dans l'article premier.

Si l'analyse présentée ci-avant n'est pas juridiquement pertinente :

Il nous semble alors plus correct de strictement limiter le contenu de l'AM aux modifications apportées par la directive 2012/08/UE, qui serait la seule citée en article premier, même si cette manière de faire risque d'un peu compliquer la lisibilité des textes consolidés. Il nous paraît en effet assez délicat et probablement perturbant de mentionner la transposition de la directive 2011/68/UE dans l'article premier puisque la directive 2012/8/UE modifie elle-même en partie ce qui a été modifié par la directive 2011/68/UE ».

Afin de correctement refléter la manière dont les différentes directives relatives à la matière ont été successivement transposées par la Région wallonne, il convient en effet que l'arrêté ministériel en projet se limite à remplacer dans chacune des annexes de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 [6] le tableau relatif aux « Plantes agricoles ».

[6] Ces annexes ont été remplacées par l'arrêté ministériel du 30 septembre 2011.

L’article 2 doit être scindé en deux articles rédigés comme suit :

« Art. 2. Dans l’annexe I^re^ 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, remplacée par l’arrêté ministériel du 30 septembre 2011, le tableau relatif aux ‘Plantes agricoles’ est remplacé par le tableau suivant :

(On insérera ici, sous l’intitulé ‘Plantes agricoles’, l’annexe I de la directive 2012/8/UE).

Art. 3. Dans l’annexe II du même arrêté, tel que remplacée par l’arrêté ministériel du 30 septembre 2011, le tableau relatif aux ‘Plantes agricoles’ est remplacé par le tableau suivant :

(On insérera ici, sous l’intitulé, ‘Plantes agricoles’, l’annexe II de la directive 2012/8/UE) ».

Cette façon de procéder rend inutile l’ajout d’annexes au projet d’arrêté.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Madame W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY