



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.786/4
du 24 février 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la
production et à la commercialisation des plants de pommes de
terre'

Le 13 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 27 février 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la production et à la commercialisation des plants de pommes de terre'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 février 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2014.

*

^(*) Par courriel du 23 décembre 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. a) Le projet ayant pour objet de transposer la directive 2002/56/CE du Conseil du 13 juin 2002 'concernant la commercialisation des plants de pommes de terre (ci-après la « directive 2002/56/CE »), il aurait dû être accompagné de deux tableaux de concordance ¹ :

– un tableau indiquant la correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive 2002/56/CE et les (subdivisions des) articles du projet,

– un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles du projet et les (subdivisions des) articles de la directive 2002/56/CE.

À la demande expresse de l'auditeur rapporteur, de tels tableaux ont été fournis. Ceux-ci se sont toutefois révélés insuffisamment détaillés et entachés de nombreuses erreurs.

À la suite d'une nouvelle demande de l'auditeur rapporteur, des tableaux rectifiés ont ensuite été fournis.

Il aurait été souhaitable que de tels tableaux, corrects et détaillés, soient soumis au Conseil d'État en même temps que la demande d'avis.

b) Invitée par ailleurs à préciser quelle version exacte de la directive 2002/56/CE, le projet vise à transposer, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

« Pour ce dossier, l'AGW transpose la directive 2002/56/CE telle qu'elle a été modifiée successivement par la décision 2003/66/CE, par la directive 2003/61/CE, par la décision 2005/908/CE, par la décision 2008/973/CE, et par la décision d'exécution 2011/820/UE (mais pas par la directive d'exécution 2013/63/UE car la date d'application de cette directive est en 2016) ».

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 191 à 194.

L'attention de la fonctionnaire déléguée a été attirée sur le fait que la directive d'exécution 2013/63/UE de la Commission du 17 décembre 2013 'modifiant les annexes I et II de la directive 2002/56/CE du Conseil en ce qui concerne les conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les plants de pommes de terre et les lots de plants de pommes de terre' est entrée en vigueur le 7 janvier 2014 en vertu de son article 3. La fonctionnaire déléguée a précisé à ce sujet ce qui suit :

« Nous souhaitons obtenir un avis sur le texte actuel bien qu'il ne prenne pas en compte la directive d'exécution 2013/63/UE même si nous comprenons qu'il aurait été préférable d'en avoir tenu compte.

Le texte présenté sera amendé avec les nouvelles mesures prises dans 3 directives récemment publiées (2013/63/UE, 2014/20/UE, 2014/21/UE) qu'il nous était impossible de prendre en compte lors de notre envoi de demande d'avis auprès de vous le 13 décembre ».

Il eut été souhaitable que les tableaux de transposition fournis au Conseil d'État fassent apparaître dès l'abord quelle version de la directive 2002/56/CE le projet vise à transposer. Cette précision n'a été apportée que dans la deuxième série de tableaux (rectifiés), après demande expresse de l'auditeur rapporteur à ce sujet.

c) Enfin, la qualité rédactionnelle du projet laisse à désirer.

Ainsi, la méthode retenue, qui consiste à faire figurer dans l'annexe 1 du projet des dispositions dépassant de loin la simple transposition des annexes I et II de la directive 2002/56/CE, nuit à la lisibilité de cette annexe².

De plus, la manière dont le projet transpose certaines dispositions des annexes I et II de la directive 2002/56/CE s'écarte parfois de celles-ci, d'une manière qui ne permet pas au Conseil d'État de vérifier si l'objectif d'une transposition fidèle est atteint. Par exemple, alors que le point 1.a), et le point 2.a), de l'annexe I de la directive disposent que « le pourcentage en nombre de plantes atteintes de jambe noire » ne peut dépasser une certaine valeur, le tableau de transposition précise que « dans la directive on parle de jambe noire, dans l'AGW la jambe noire fait partie des maladies responsables des flétrissements d'origine bactérienne ». De même, alors que l'annexe II de la directive 2002/56/CE indique la tolérance en matière de maladies pour la seule gale commune, l'annexe 1 du projet³ distingue à ce sujet la gale commune, la gale argentée et la gale poudreuse.

² Comparer l'annexe 1 du projet avec les annexes, respectivement de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 janvier 2007 'portant réglementation du commerce et du contrôle des plants de pommes de terre', et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009 'portant réglementation du commerce et du contrôle des plants de pommes de terre' (ces deux arrêtés transposent également la directive 2002/56/CE).

³ Point 10.2.2.d).

La rédaction de certaines dispositions est en outre particulièrement peu claire. Ainsi, dans l'annexe I, 10.2, il est difficile de discerner quelles normes se rapportent aux plants et quelles normes se rapportent aux lots, alors que ces exigences sont clairement distinguées dans les annexes I et II de la directive 2002/56/CE ⁴.

d) Pour ces différentes raisons, la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si l'annexe 1 du projet transpose correctement les annexes I et II de la directive 2002/56/CE.

2. a) Il convient d'éviter une rédaction des dispositions qui présente l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre, lui-même responsable devant le Parlement.

Selon le cas, l'auteur du projet remplacera les mots « le Service » par « le Ministre ou son délégué ». Dans d'autres cas, ces mots peuvent, sans nuire à la compréhension du texte, être omis.

b) Plusieurs dispositions de l'annexe 1 du projet délèguent au « Service », tel que défini à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet, le pouvoir d'adopter « un protocole d'échantillonnage » ⁵, une « technique d'analyse » ⁶ ou encore « une procédure » ⁷, c'est-à-dire de véritables compétences réglementaires.

Les délégations relevées ci-dessus ne sont pas admissibles et les compétences en question seront attribuées au ministre.

c) La rédaction du projet sera revue dans son ensemble à la lumière des observations formulées sous la présente observation générale n° 2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage', mentionnée à l'alinéa 1^{er}, a été abrogée par l'article 61 du décret du 27 juin 2013 'prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture'.

⁴ L'annexe I de la directive 2002/56/CE s'intitule « Conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les plants de pommes de terre » et l'annexe II de la directive 2002/56/CE s'intitule « Conditions minimales de qualité des lots des plants de pommes de terre ».

⁵ Annexe 1 du projet, 6.1.

⁶ Annexe 1 du projet, 7.2.

⁷ Annexe 1 du projet, 10.2.2.f).

Il y a lieu de viser, comme fondement juridique du projet, les dispositions pertinentes de l'article 3, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 2013.

2. Il n'est pas judicieux de mentionner au préambule les modifications subies antérieurement par un acte abrogé⁸.

L'alinéa 4 sera dès lors omis.

MINISTRE PROPOSANT

Lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, il y a lieu d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle il agit en l'espèce⁹.

Il convient donc d'écrire « Sur la proposition du Ministre de l'Agriculture, »¹⁰.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le projet a un objet plus vaste que la seule transposition de la directive 2002/56/CE, notamment parce que l'annexe 2 du projet vise à exécuter 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'¹¹.

À l'article 1^{er}, le mot « transpose » sera dès lors remplacé par les mots « a notamment pour objet de transposer ».

Article 3

À l'article 3, 1^o, l'arrêté royal du 10 août 2005 sera cité avec son intitulé exact.

Entre les mots « nuisibles aux végétaux et » et les mots « produits végétaux », il convient donc d'insérer le mot « aux ».

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 41.

¹⁰ *Ibid.*, formule F 3-8-2.

¹¹ Voir l'article 14, alinéa 2, du projet.

Article 4

L'article 4 ne transpose pas la définition des termes « dispositions officielles » figurant à l'article 2, d), de la directive 2002/56/CE.

L'article 4 sera complété sur ce point.

Article 5

L'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/56/CE comporte une dernière phrase libellée comme suit « Les plants non éliminés sont ensuite soumis à un nouvel examen officiel ». Cette phrase ne figure pas dans l'article 5, 1^o, du projet.

Cette disposition sera complétée sur ce point.

Article 6

Afin de se conformer à la terminologie utilisée à l'article 4 de la directive 2002/56/CE, il convient d'insérer, à l'article 6, § 1^{er}, du projet, entre les mots « les plants » et les mots « de générations », les mots « de sélection ».

Pour se conformer à l'article 18, alinéa 1^{er}, f), sixième tiret, de la directive 2002/56/CE, les mots « Plants de prébase » figurant à l'article 6, § 2, 4^o *in fine*, du projet, seront remplacés par les mots « Plants de pommes de terre de prébase ».

Article 13

Afin de se conformer à l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/56/CE, il convient d'insérer, à l'article 13 du projet, entre les mots « les plants de pommes de terre » et les mots « doivent être », les mots « produits sur le territoire de la Région wallonne ».

Article 14

Il semble que ce soit par erreur que l'article 14, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet, exige une demande d'inscription au catalogue commun des variétés.

D'après l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, b), de la directive 2002/56/CE, c'est une inscription au catalogue national qu'il y a lieu de viser.

Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par l'article 14, alinéa 2, du projet, qui renvoie, en ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 2^o, de la même disposition, à l'annexe 2 du projet, qui vise les variétés pour lesquelles une demande d'inscription au catalogue national a été demandée.

À l'article 14, alinéa 1^{er}, 2°, le mot « commun » sera donc remplacé par le mot « national ».

Article 17

1. À l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, les mots « au paragraphe 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er} ».

2. Pour assurer une transposition fidèle de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2002/56/CE, il y a lieu d'insérer, à l'article 17, § 2, du projet, entre les mots « de la dernière » et le mot « fermeture », le mot « nouvelle ».

Article 18

1. À l'article 18, § 1^{er}, mieux vaut remplacer les mots « et dont les indications sont rédigées dans une des langues officielles de l'Union européenne » par les mots « en langue française et, le cas échéant, dans une ou plusieurs autres langues officielles de l'Union européenne ».

2. Au paragraphe 2 de la même disposition, les 2° et 3° ne sont pas conformes au prescrit de l'article 13, paragraphe 1. b), de la directive 2002/56/CE.

Le paragraphe 2 sera adapté aux exigences de la directive 2002/56/CE.

Article 20

1. L'article 16 de la directive 2002/56/CE ne prévoit un traitement chimique qu'en ce qui concerne les plants de base et les plants certifiés.

Il ne peut pas nécessairement être déduit de l'article 18 de la directive 2002/56/CE que toutes les dispositions applicables aux plants de base et aux plants certifiés valent également pour les plants de prébase. Il ne peut dès lors être tenu pour certain, à la seule lecture de la directive 2002/56/CE, qu'un traitement chimique des plants de prébase est licite au regard de celle-ci ¹².

Les auteurs du projet sont invités à vérifier de manière générale si le projet n'étend pas aux plants de prébase, des règles que la directive 2002/56/CE entend confiner aux seuls plants certifiés ou plants de base.

¹² Des conditions particulières peuvent avoir été adoptées à ce sujet notamment sur la base de l'article 27, paragraphe 1^{er}, a), de la directive 2002/56/CE.

2. À la fin de l'article 20, mieux vaut remplacer les mots « ainsi qu'à l'intérieur ou sur l'emballage » par les mots « ainsi que sur l'emballage ou à l'intérieur de celui-ci ou sur le récipient », ainsi qu'il est prévu à l'article 16 de la directive 2002/56/CE.

Article 23

À l'article 23, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer le mot « commercialisés » par les mots « au cours de la commercialisation », afin de se conformer à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la directive 2002/56/CE.

Article 24

Dans la phrase introductive, les mots « de la Communauté » seront remplacés par les mots « de l'Union européenne ».

Article 25

Il y a lieu de prévoir, non que le ministre est habilité à adopter les décisions visées dans cette disposition, mais que le ministre est habilité à adopter les décisions nécessaires à l'exécution des décisions qui sont prises par les institutions européennes en vertu de l'article 27 de la directive 2002/56/CE.

Article 26

1. À l'article 26, alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser « l'annexe 1 » et non « l'annexe ».
2. À l'article 26, alinéa 2, il convient de clarifier de quel « État membre de l'Union européenne » il est question.

Article 28

1. Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus¹³, la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage' a été abrogée par l'article 61 du décret du 27 juin 2013 'prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture'.

Quant aux amendes administratives, il y a lieu de se reporter au chapitre VIII, section 4, du même décret.

¹³ Voir la première observation relative au préambule.

L'article 28, alinéas 1^{er} et 2, du projet, seront modifiés en conséquence.

2. Les auteurs du projet sont invités à vérifier s'il n'y a pas lieu d'écrire, au début de l'alinéa 3 « Pour l'application du présent article » au lieu de « Pour l'application du présent arrêté ».

Article 29

La rédaction de l'article 29 sera revue de manière à mieux faire apparaître que le ministre est habilité à modifier les annexes dans deux cas distincts, si telle est bien l'intention des auteurs du projet :

– lorsqu'une telle modification est nécessaire pour tenir compte d'une décision de l'Union européenne,

– ou lorsqu'une telle modification est nécessaire pour des raisons scientifiques, techniques, de simplification administrative ou pour améliorer le système de contrôle.

Article 30

1. Le 2°, sera rédigé comme suit :

« 2° l'arrêté ministériel du 21 décembre 2001 établissant un règlement de contrôle et de certification de la production des plants de pommes de terre, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2005 ¹⁴.

Le 3°, sera omis ¹⁵.

Article 31

Au lieu d'écrire « Le Ministre de l'Agriculture est chargé de [...] », il convient d'écrire « Le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions est chargé de [...] » ¹⁶.

ANNEXE 1

1. Au point 2.2.1.a), il y a lieu de préciser ce qu'il convient d'entendre par « variété protégée » et par « variété non protégée ».

¹⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138.

¹⁵ *Ibid.*, recommandation n° 30.

¹⁶ *Ibid.*, formule F 4-7-1.

Au même point, c), après les mots « en son nom », il convient d'ajouter les mots « et pour son compte »¹⁷.

2. Selon le point 3, alinéa 4, sont considérés comme F0 les vitro-tubercules ou les plantules acclimatées.

Selon le « schéma 2 » figurant au point 2.6., seraient également considérés comme F0 les vitro-plantules.

La cohérence entre ces deux dispositions sera assurée.

3. Au point 10.3.2, alinéas 3 et 5, les mots « voir point 2.6 » semblent erronés et doivent être revus.

4. Au point 10.6, alinéa 1^{er} *initio*, après les mots « Les lots de », il y a lieu d'insérer les mots « plants de ».

À l'alinéa 2 du même point, après les mots « dans les 3 jours ouvrables », il est suggéré d'insérer les mots « de la notification du refus ».

ANNEXE 2

1. Dans l'intitulé de l'annexe 2, les mots « peut être autorisée » seront omis.

2. Au point 1, a), ainsi qu'au premier alinéa du point 2, sont utilisés les termes « les tests et essais », alors que les articles 3 et 4 de la décision 2004/842/CE utilisent chaque fois les termes « les essais et les analyses ».

Mieux vaut aligner la terminologie de l'annexe 2 sur celle de la décision 2004/842/CE.

3. Le point 2 énonce une série de conditions auxquelles doivent répondre respectivement les plants de pommes de terre en champ et les plants de pommes de terre récoltés.

Aux termes de l'article 5, paragraphe 4, de la décision 2004/842/CE, « les plants de pommes de terre répondent aux conditions énoncées aux annexes I et II de la directive 2002/56/CE pour les plants certifiés ».

La section de législation se demande dès lors pourquoi les conditions énoncées au point 2 de l'annexe 2 ne correspondent pas à celles énoncées dans l'annexe 1.

¹⁷ Voir l'article 1984 du Code civil.

4. En ce qui concerne la première phrase du point 6, il est renvoyé à la première observation relative à l'article 18 du projet.

5. Il y a lieu de compléter le point 9 par l'indication que les informations prévues à l'alinéa 1^{er}, b), ont un caractère confidentiel ainsi que le prévoit l'article 15, paragraphe 2, de la décision 2004/842/CE.

Quant aux termes « tests ou essais » figurant au point 9, a), il est renvoyé à la deuxième observation ci-dessus.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS