



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.787/4
du 24 février 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et abrogeant certaines dispositions en la matière'

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 aux catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et abrogeant certaines dispositions en la matière'.

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 l'observation suivante.

EXAMEN DE LA COMPÉTENCE

L'arrêté en projet a pour objet d'établir le cadre réglementaire relatif au catalogue national, respectivement des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés des espèces de légumes¹, pour ce qui concerne la Région wallonne.

Il ressort de l'article 2, alinéa 1^{er}, 4°, du projet, qu'il y aurait lieu d'entendre par « catalogue national », la somme des catalogues établis par la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les variétés des espèces de plantes agricoles.

Aux termes de l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, du projet, il y aurait lieu d'entendre par « catalogue national des variétés des espèces de légumes », la somme des catalogues établis par la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les variétés des espèces de légumes.

L'arrêté en projet établit, en son article 3, un catalogue des variétés des espèces de plantes agricoles, et en son article 4, un catalogue des variétés des espèces de légumes, qui sont censés constituer « la contribution de la Région wallonne au catalogue national »² pour ces variétés d'espèces respectives.

Le projet définit ensuite les critères d'admission aux catalogues (chapitre 3 du projet), la procédure d'inscription aux catalogues (chapitre 4 du projet), la gestion de l'information relative aux catalogues (chapitre 5 du projet), et énonce une série de règles relatives au maintien de l'inscription d'une variété aux catalogues (chapitre 6 du projet).

Dans l'avis 44.370/VR/3 donné le 6 mai 2008 sur un 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, les chambres réunies, section de législation, ont fait l'observation suivante en ce qui concerne la compétence :

¹ Au sujet de ces catalogues nationaux, voir l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 'concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, et l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 'concernant la commercialisation des semences de légumes'.

² Voir article 3, § 1^{er}, alinéa 2, et article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

(Traduction)

« 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 cas³. 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^{er} alinéa, de la loi spéciale du 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 assentiment⁴.

³ Note de bas de page 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.

⁴ Note de bas de page 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.

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.

Interrogée à ce sujet, la fonctionnaire déléguée a indiqué qu'à l'heure actuelle, ni 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', ni le protocole interrégional « Matériel de reproduction » conclu en exécution de l'article 13 de cet accord de coopération, n'avaient reçu l'assentiment des législateurs régionaux requis par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il suit de ce qui précède que la Région wallonne ne peut actuellement être considérée comme compétente pour arrêter les règles en projet.

Celles-ci ne seront dès lors pas examinées plus avant.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS

⁵ Voir, dans le même sens, l'avis 46.726/VR donné le 23 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2009 'modifiant plusieurs arrêtés dans le domaine zootechnique' et l'avis 46.860/VR donné le 23 juin 2009 sur un 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'.