



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.291/4
du 25 juin 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la lutte
intégrée contre les ennemis des cultures'

Le 5 mai 2014, 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 d'un mois ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 juin 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Raphaël BORN, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 juin 2014.

*

^(*) Par courriel du 28 mai 2014.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

PORTÉE DU PROJET

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon soumis à l'examen se donne pour fondements l'article « D.134° » [lire : « D.134 »] du Code wallon de l'Agriculture¹, ainsi que les articles 5, 8 et 9 du décret du 10 juillet 2013 'instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement, le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture', (ci-après le décret du 10 juillet 2013).

Ces dispositions ont transposé les articles 14, paragraphe 4, et 17 de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatibles avec le développement durable' (ci-après la directive 2009/128/CE).

Les articles 5, § 1^{er}, alinéa 3, et 9, alinéa 2, du décret du 10 juillet 2013 imposent plus particulièrement aux utilisateurs professionnels, sous peine de sanction pénale, d'appliquer les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des végétaux, tels que fixés par le Gouvernement wallon. Ces principes généraux sont définis dans l'annexe 1 du texte en projet qui reproduit l'annexe III de la directive 2009/128/CE. Ils

¹ Décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture'. Conformément à l'article 426, § 1^{er}, de ce décret, l'article D.134 est entré en vigueur le 15 juin 2014.

donnent lieu à l'établissement de cahiers de charges qui sont voués à préciser chacun de ces principes. Ces cahiers des charges figurent dans les annexes 2 et 3 de l'arrêté en projet.

Le projet d'arrêté établit, par ailleurs, une procédure visant à s'assurer du respect de ces principes et cahiers de charge par les utilisateurs professionnels concernés. Le texte met ainsi en place un mécanisme d'octroi d'un « certificat 'lutte intégrée' » que les utilisateurs peuvent recevoir lorsque les principes généraux sont respectés (article 18). L'octroi de ce certificat nécessite un enregistrement préalable de ces utilisateurs auprès d'organismes de contrôle agréés (articles 10 à 17 et 19, alinéa 1^{er}, 1^o) et suppose des contrôles effectués par ce même organisme (article 14, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7^o, et 3, article 19, alinéa 1^{er}, 2^o et article 20). En cas de non-respect des principes, des constats de non-conformités, majeures ou mineures, peuvent être dressés ou des remarques peuvent être formulées à destination des utilisateurs professionnels concernés (article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}). Suite à ces constats, les organismes de contrôle peuvent refuser le certificat « lutte intégrée » ou les retirer provisoirement. L'utilisateur professionnel peut faire valoir ses moyens de défense auprès du « Service », c'est-à-dire la direction de la qualité du département du développement de la direction générale opérationnelle agriculture, ressources naturelles et environnement du service public Wallonie ou « DGARNE » (article 21, §§ 1^{er}, alinéas 2 à 7, et 2). Il lui appartiendra de statuer définitivement sur le refus ou le retrait définitif du « certificat 'lutte intégrée' » (article 21, § 3).

Enfin, si l'article 9, alinéa 2, du décret du 10 juillet 2013 prévoit que commet une « infraction de troisième catégorie au sens de la partie VIII du [Code de l'environnement] celui qui contrevient » à ces principes généraux, l'article 22 de l'arrêté en projet dispose que « les infractions aux dispositions du présent arrêté sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément aux dispositions » de ce décret.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 3, 2^o, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Selon son article 9, ce décret du 11 avril 2014 est entré en vigueur « le lendemain du jour du renouvellement intégral du Parlement wallon qui suit l'adoption du présent décret ».

Depuis l'adoption du décret, le Parlement de la Région wallonne a fait l'objet d'un renouvellement, qui a eu lieu le 25 mai 2014.

Le décret est donc entré en vigueur le 26 mai 2014.

En conséquence, l'obligation d'établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes s'applique à tout projet d'arrêté réglementaire adopté à partir de cette date ².

Le présent projet d'arrêté devra donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, selon la graphie officielle, il convient d'écrire le « Code wallon de l'Agriculture » et il y a lieu également de supprimer le « ° » qui suit le numéro de l'article.

2. À l'alinéa 2, il convient d'ajouter l'article 3 aux dispositions du décret du 10 juillet 2013, pour les motifs mentionnés ci-après, au sujet de l'article 2, § 2, du projet. Par contre, il y a lieu d'omettre l'article 9 qui ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

3. L'alinéa 4 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 2014/000629 de la cellule autonome d'avis en développement durable donné le 10 mars 2014 ; ».

4. À l'alinéa 7, il convient de mentionner que l'avis de la section de législation du Conseil d'État est rendu en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

DISPOSITIF

Chapitres 1^{er} et 2

Avec l'accord de la déléguée du ministre, il est suggéré, d'une part, de rassembler les chapitres 1^{er} et 2 en un chapitre unique intitulé « Dispositions générales » et, d'autre part, d'inverser les articles 2 et 3, de manière à définir les notions utilisées et en connaître la portée exacte, avant de les utiliser pour définir le champ d'application du texte.

² Aucune disposition transitoire ne dérogeant à cette date d'entrée en vigueur, il est sans incidence, sur cette obligation, que le même décret prévoit le Gouvernement arrête le modèle du rapport concerné.

Article 1^{er}

À l'article 1^{er} le verbe « exécute » semble être employé dans le sens de « transpose », ainsi qu'en atteste la fin de cette disposition³. Dans ce cas, l'article 1^{er}, qui contient au demeurant une erreur⁴, doit être reformulé comme suit :

« Le présent arrêté transpose partiellement la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable »⁵.

2. Il est préférable d'ajouter, dans une nouvelle subdivision de l'article 3 du projet (devenant l'article 2), la définition de la directive 2009/128/CE⁶.

Article 2

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er}, 1^o, et 2, compte tenu de ce que l'article 3 (devenant l'article 2), 6^o, du projet définit l'expression « utilisateur » comme étant « tout professionnel [...] », le mot « professionnels » doit être omis. Une observation analogue vaut pour les articles 4, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3, 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 5^o et l'annexe 1, points 3, 6 et 8.

2. Le paragraphe 2 exclut plusieurs hypothèses d'utilisation des pesticides du champ d'application de cet arrêté.

Or, si les articles visés dans le préambule de l'arrêté en projet n'habilitent pas le Gouvernement wallon à restreindre de la sorte le champ d'application de son texte, l'article 3, § 2, alinéa 3, du décret du 10 juillet 2013, en revanche, l'y autorise. Cet article doit donc être également mentionné dans le préambule du texte en projet.

Ce faisant, l'auteur du projet doit veiller à ce que tant le champ d'application de l'arrêté en projet que les exclusions qui y sont apportées soient conformes à l'article 2 de la directive 2009/128/CE.

3. Au paragraphe 2, 1^o, il ne peut être fait référence à la circulaire du 23 avril 2009 aux espèces envahissantes, au demeurant remplacée par la circulaire du 30 mai 2013 'relative aux plantes exotiques envahissantes'. Cela revient à donner une portée

³ Laquelle se termine par « [...] nécessite un acte complémentaire de transposition ».

⁴ « Le présent arrêté exécute l'article 14, 4^o, de la directive 2009/128/CE [...] tel que transposé par le décret du 10 juillet 2013 [...] nécessite un acte complémentaire de transposition ».

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 94.1 et formule F-4-1-2-2.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 103.

réglementaire à cette circulaire. En outre, la notion de « espèce exotique envahissante » est définie à l'article 3, 8°, de l'arrêté en projet, ce qui rend pareille référence inutile.

Article 3

1. Au 4°, il y a lieu de mentionner l'article 21, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009.
2. Au 7°, il convient de prévoir que le texte est approuvé par le ministre et non par le service.

Article 4

1. En son paragraphe 1^{er}, l'article 4 fixe la règle selon laquelle les utilisateurs professionnels appliquent les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Cette disposition est conforme aux articles 5, § 1^{er}, alinéa 2, et 9, alinéa 2, du décret du 10 juillet 2013.

Cela étant, il résulte de la « note rectificative au Gouvernement wallon » que l'intention de ce dernier a été de donner une portée plus concrète à ces principes, en les détaillant dans les « cahiers des charges » auxquels renvoie l'arrêté en projet. Ces « cahiers des charges » sont visés à l'article 7 de cet arrêté et repris dans ses annexes 2, 2 A à E, et 3.

Que les principes généraux de l'annexe 1 soient détaillés dans ces cahiers des charges ne pose pas, en soi, des difficultés. Mais l'ensemble de l'arrêté en projet gagnerait en clarté si cette articulation entre principes généraux et cahier des charges était explicitée d'emblée. Les dispositions des articles 4 et 7, mais aussi 8 et 9, pourraient ainsi être regroupées dans un seul chapitre intitulé « Obligations des utilisateurs », lequel suivrait celui intitulé « Comité technique » qui regroupe les articles 5 et 6 du projet.

Par ailleurs, l'auteur du projet devrait veiller à systématiquement renvoyer aux principes généraux, tels que précisés dans le cahier des charges, plutôt que d'imposer aux utilisateurs professionnels de respecter, alternativement, ces principes (articles 4, 20, 21, § 3) ou le cahier des charges (articles 8, 9, 19, alinéa 1^{er}, 2°). L'auteur du projet doit garder à l'esprit que c'est le non-respect de ces principes qui est sanctionné pénalement.

Enfin, s'agissant de l'article 4 du projet, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer les mots « ci-après dénommés 'les principes' » et de compléter l'article 3 du projet d'un point consacré spécifiquement à cette définition ⁷.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de mentionner le règlement (CE) n° 834/2007 avec son intitulé complet.

3. Au paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « la directive CE/2009/128 » par les mots « la directive 2009/128/CE ».

Article 6

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit que « [le] Comité technique rassemble des représentants des producteurs, organismes de contrôle et structures d'encadrement concernés par le domaine traité » et en fixe la composition. L'alinéa 2 précise que « [c]haque organisme désigne ses représentants ».

La règle de l'alinéa 2 ne s'appliquera qu'aux « organismes » uniques comme le service ou les institutions ou organismes mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 2°, 3°, 4°, 7° et 8°. Au contraire, cette règle ne pourra pas s'appliquer à des associations qui sont mentionnées à l'alinéa 1^{er}, 5° et 6° ou à l'ensemble des « organismes de contrôle agréés en application du présent arrêté » mentionnés à l'alinéa 1^{er}, 9°.

Dans son avis 54.015/4⁸, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« [...] Le second paragraphe 2 (lire : paragraphe 3), alinéa 1^{er}, prévoit que :

‘5 observateurs représent[ent] les associations environnementales reconnues, tous nommés par le Gouvernement’.

La disposition est toutefois en défaut de prévoir à l'issue de quelle procédure les cinq observateurs seront désignés, laquelle procédure doit à tout le moins prévoir un appel public auprès de toutes les associations environnementales reconnues et susceptibles de présenter des candidats aux cinq postes d'observateur⁹ ».

⁸ Voir l'avis 54.015/4 donné le 15 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2014 ‘relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative’, observation sous l'article 29 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/1, pp. 16-23). Voir également l'arrêt n° 224.602 du 11 septembre 2013, SZYMKOWICZ c/ Communauté française.

⁹ *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : Voir l'avis 34.477/4 donné le 2 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 ‘relatif à l'organisation du tourisme’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 684/1, pp. 25-35) (obs. n° 1 sous l'article 47) ; l'avis 36.488/4 donné le 16 février 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 ‘relatif au Conseil supérieur du Logement’ (obs. n° 1 sous l'article 2) ; l'avis 43.957/4 donné le 7 avril 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 3 juillet 2008 ‘modifiant le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 789/1, pp. 13-27) (obs. sous l'article 11) ; l'avis 45.692/4 donné le 28 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2009 ‘relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 942/1, pp. 38-44) (obs. générale III, 11°) ; l'avis 48.292/2 donné le 14 juin 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 22 juillet 2010 ‘créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie’ (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 202/1, pp. 6-9) (obs. sous l'article 4).

Il y a lieu de formuler la même observation.

Il résulte de ce qui précède qu'une fois l'appel public à candidatures lancé et les candidatures examinées, c'est le ministre qui doit désigner le ou les représentants des associations ou organismes représentés au sein du comité technique.

Le paragraphe 1^{er} sera revu à la lumière d cette observation.

2. Au paragraphe 3, les termes « définissant son mode d'organisation » sont redondants avec la notion même de règlement d'ordre intérieur, dont c'est précisément et par nature l'objet. Avec l'accord de la déléguée du ministre, il convient donc de les supprimer.

Article 8

Interrogée quant à la signification des « systèmes d'avertissement », la déléguée du ministre a donné la réponse suivante :

« Les systèmes d'avertissement sont des mécanismes d'encadrement technique qui permettent de donner aux agriculteurs les conseils utiles dans la lutte contre les maladies.

Ils donnent le signal du moment où il est le plus opportun de traiter ses cultures ou d'éviter de les traiter. Il est établi notamment sur base d'observations dans les champs, des conditions climatiques et de la connaissance du cycle des nuisibles. Il permet donc d'éviter tout traitement inutile ou inefficace. Certains avertissements précisent également le(s) type(s) de matière(s) active(s) à utiliser de manière à limiter le risque pour la faune auxiliaire ou les abeilles.

C'est donc un outil essentiel d'aide à la décision. La prise en compte des avertissements émis par les organismes d'encadrement reconnus est une règle importante en matière de lutte intégrée ».

La notion de « systèmes d'avertissement » n'est pas courante de sorte qu'il serait opportun de la définir dans l'arrêté en projet¹⁰. Cette définition pourrait figurer dans l'article 8, vu qu'elle n'est utilisée que dans cet article¹¹.

Article 10

Mieux vaut écrire :

« Le ministre agréé les organismes de contrôle visés à l'article 3, § 1^{er}, 2° ».

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95.

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 102.

Article 12

À l'alinéa 1^{er}, 3°, la notion de « secret professionnel » renvoie à l'article 458 du Code pénal. Mieux vaut utiliser les notions d'« obligation de réserve » ou « obligation de confidentialité ».

Article 14

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, mieux vaut écrire « effectue des contrôles requis en vertu du présent arrêté ».

Le paragraphe 3 du même article sera revu en conséquence.

À cet égard, il n'est pas justifié de détailler à cet endroit les modalités des « contrôles supplémentaires inopinés ». Avec l'accord de la déléguée du ministre, il est suggéré de déplacer cette disposition dans un paragraphe 2 à créer de l'article 20 du projet, le reste de cet article devenant le paragraphe 1^{er}. Cet article traite des contrôles en tant que tels, tandis que les articles 10 à 17 du chapitre VI traitent plutôt des organismes de contrôle et en détaillent leurs aspects organisationnels.

Par identité de motif, l'article 19, alinéa 2, sera déplacé dans l'article 20, § 2 nouveau.

2. Comme en a convenu la déléguée du ministre, l'article 14, § 4, du projet gagnerait à suivre l'article 17 qui traite des possibilités de retrait d'agrément. À l'inverse, l'article 16 devrait plutôt se retrouver à la fin ou à la suite de l'article 14, dès lors qu'il contient une habilitation faite au ministre de préciser les obligations de l'organisme de contrôle visées à au paragraphe 1^{er} de cet article.

Article 17

1. Il est suggéré de fusionner les deux paragraphes et de libeller la phrase liminaire du nouvel article comme suit :

« Le ministre suspend ou retire l'agrément de l'organisme de contrôle visé à l'article 10 si :

1° les conditions visées aux articles 11 ou 14 ne sont plus respectées ;

2° (la suite comme au projet) ».

Article 19

Compte tenu de l'article 18 du projet¹² et de l'article 21, § 1^{er}, qui fait allusion tant à un refus de délivrance de certificat qu'à un retrait de celui-ci, et si telle est l'intention de l'auteur du projet, l'article 19, alinéa 1^{er}, 2^o, serait mieux rédigé comme suit :

« 2^o soumet préalablement son exploitation ou son entreprise au contrôle de l'organisme (la suite comme au projet) ».

Article 21

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 5, il conviendrait de remplacer les termes « retire pendant une certaine période » par les termes « suspend au plus tard jusqu'à ce qu'une décision soit prise en application de l'article 21, § 3 ».

Article 22

1. La section de législation n'aperçoit pas comment combiner la généralité des incriminations visées à l'article 22 du projet avec l'article 9 du décret du 10 juillet 2013.

2. Par ailleurs, le décret du 10 juillet 2013 ne contient aucune disposition relative à la recherche et à la constatation des infractions de ses dispositions¹³.

La disposition sera revue à la lumière de ces dispositions.

ANNEXES

Il n'y a pas lieu de subdiviser les annexes 2 et 3 en sous-annexes.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹² « Art. 18. « Le certificat 'lutte intégrée' atteste du contrôle favorable du respect des principes visés en annexe 1 par les utilisateurs au sein d'une exploitation ou d'une entreprise [...] ».

¹³ Voir l'article D.138 du Code de l'environnement tel que modifié par l'article D.413 du Code wallon de l'Agriculture.