



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.326/4
du 20 avril 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'fixant les modalités d'admission au catalogue et de commercialisation des semences des variétés de légumes cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale'

Le 25 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les modalités d'admission au catalogue et de commercialisation des semences des variétés de légumes cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 avril 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2015.

*

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le rapport établi conformément à l'article 3, 2°, 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' ne figure pas au dossier et n'est pas mentionné dans le préambule.

Cette lacune doit être comblée.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans l'avis 46.486/4/VR donné le 15 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2009 'introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés', la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

« En vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique agricole et la pêche relèvent de la compétence des régions.

En principe, le projet relève du domaine de la politique agricole, qui est de la compétence de la Région wallonne.

Dans son avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 qui, tout comme le projet actuellement à l'examen, 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, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit à propos de la compétence :

(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 cas¹. 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^o, 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 assentiment².

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'.

¹ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Note 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.

² *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Note 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.

Un accord de coopération n'ayant toujours pas été conclu, cette observation relative à la compétence doit être répétée, concernant le présent projet ³ ».

Dans l'avis 48.782/4 donné le 3 novembre 2010, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2010 'introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés', la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

« Le projet a pour objet de transposer la directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés (ci-après la directive 2009/145/CE) ⁴.

Suivant l'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette directive,

'La présente directive prévoit certaines dérogations applicables aux espèces de légumes ouvertes par la directive 2002/55/CE, dans le contexte de la conservation in situ et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques grâce à la culture et à la commercialisation :

a) pour l'admission, aux catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes tels que prévus par la directive 2002/55/CE, des races primitives et variétés traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, ci-après 'les variétés de conservation' ;

b) pour l'admission, aux catalogues visés au point a), des variétés sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue d'être cultivées dans des conditions particulières, ci-après 'les variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières', et

c) pour la commercialisation des semences de ces variétés de conservation et variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières'.

³ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Tout comme elle vient de l'être récemment dans l'avis 46.383/3, donné le 28 avril 2009, sur un projet d'arrêté ministériel flamand 'tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen in de landbouw die zich op natuurlijke wijze hebben aangepast aan de lokale en regionale omstandigheden en die door genetische erosie worden bedreigd, en voor het in de handel brengen van zaaizaad en pootaardappelen van die landrassen en rassen'.

⁴ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Tel est également l'objet du projet de 'ministerieel besluit tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen' inscrit sous le numéro de rôle 48.770/3, qui a fait l'objet de l'avis 48.770/3 donné le 29 octobre 2010 (ci-après le projet 48.770/3) et du projet d'arrêté ministériel introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans les localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés' inscrit sous le numéro de rôle 48.829/3 (ci-après le projet 48.829/3).

Seules les dispositions du projet destinées à transposer celles de la directive visées dans ce dernier point c) peuvent échapper à l'objection quant à la compétence notamment rappelée au point I.1 de l'avis 46.486/4/VR⁵, donné le 15 juin 2009, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 octobre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés agricoles naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique, et pour la commercialisation de semences et de plants de pommes de terre de ces races primitives et variétés⁶.

Il n'y donc pas lieu d'examiner les dispositions du projet relatives à l'admission au catalogue national, c'est-à-dire les articles 2, 4° et 5°, 3, § 1^{er}, 1° et 2°, 4 à 11 et 23 à 28 »⁷.

Les mêmes observations peuvent être réitérées pour ce qui concerne l'article 2, §§ 1^{er} et 3, et l'article 7.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Si, comme cela semble être le cas, le projet examiné a pour but d'exécuter l'ensemble de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2010 'introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés', il y a lieu de l'intituler :

« Projet d'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2010 introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés ».

En conséquence, la première phrase de l'article 1^{er} est inutile et sera omise.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, ce n'est pas l'article 10 qu'il faut viser, mais l'article 11.

⁵ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Celui-ci cite sur ce point l'avis 44.370/VR/3, donné le 6 mai 2008 sur le 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'.

⁶ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voir les développements sur cette question dans le Rapport annuel 2008-2009, pp. 55 et sv., www.raadvst-consetat.be, onglet « L'Institution ».

⁷ Voir également l'avis 54.787/4 donné le 24 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2014 'relatif aux catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et abrogeant certaines dispositions en la matière'.

2. À l'alinéa 4, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o – et non pas l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Outre l'observation formulée sous l'intitulé, il n'appartient pas au ministre de prévoir que les définitions reprises dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2010 'introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés' sont d'application.

En conséquence, le chapitre 1^{er} et l'article 1^{er} du projet sont inutiles et doivent être omis.

Par contre, la première occurrence de l'expression « l'arrêté du Gouvernement » sera remplacée par « l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 novembre 2010 introduisant certaines dérogations pour l'admission des variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des régions spécifiques ou sans valeur commerciale, ainsi que pour la commercialisation des semences de ces variétés, ci-après l'arrêté du Gouvernement, ».

Article 3

Si l'intention de l'auteur du projet n'est pas de prévoir une référence statique à l'arrêté royal du 25 octobre 1991 'fixant les rétributions dues pour le contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles, ainsi que des rétributions dues du chef de l'exercice de certaines professions dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture', les mots « tel que modifié par l'arrêté royal du 5 septembre 2001' doivent être omis à l'alinéa 1^{er} ⁸.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 74 à 74.2.

Chapitre 3

Il y a lieu d'écrire : « Variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières ».

La même observation vaut pour la suite du projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY