



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.652/2/V

du 3 août 2016

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'portant
exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du
23 avril 2009 concernant la commercialisation des matériels
de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières
destinées à la production de fruits'

Le 20 juin 2016, 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 Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(*), jusqu'au 4 août 2016, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2016.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

OBSERVATION GÉNÉRALE

À l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, il est prévu que « le Service fixe les modalités d'introduction de la demande ». Il en va de même à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2.

De même, l'article 40, alinéa 1^{er}, habilite le service à fixer « les modalités d'inscription, les données à fournir et la date limite d'inscription des parcelles ».

Toutefois, si le Gouvernement peut, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre, en revanche, aucun pouvoir réglementaire ne peut être confié à l'administration¹. Les principes relatifs à la délégation ne permettent donc pas de déléguer au service un pouvoir réglementaire tel qu'envisagé dans le projet.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, est notamment visé l'article « D.134, 1° à 5°, 8° à 9° » du Code wallon de l'agriculture.

Cet alinéa sera complété afin de viser l'« article D.134, alinéa 1^{er}, 1° à 5°, 8° à 9° ».

2. Il résulte de 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' 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.

S'agissant d'une formalité obligatoire, la mention de son accomplissement doit figurer au préambule de l'arrêté².

Or, en l'espèce, le préambule ne contient pas une telle mention et le dossier transmis au Conseil d'État ne contient pas de rapport.

¹ Voir par exemple en ce sens les avis 50.712/4 donné le 4 janvier 2012 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2012 'relatif à diverses mesures d'exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires' et 57.818/2/V donné le 19 août 2015 sur le projet devenu l'arrêté Gouvernement wallon du 3 septembre 2015 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques'.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 19.

Interrogée quant à cette absence de rapport dans le dossier, la déléguée du Ministre a transmis le rapport en question.

Le préambule sera complété afin de mentionner l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire avec sa date.

DISPOSITIF

Article 2

Le 20° définit « le service » par référence à la définition de l'article 2, 13°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 'concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et de plantes fruitières destinées à la production de fruits' ³.

De même, la définition du « ministre » à l'article 2, 21°, reproduit celle de l'article 2, 12°, de l'arrêté du gouvernement wallon ⁴.

Or la reproduction de dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure peut prêter à confusion en ce qui concerne la nature précise de la règle et peut plus particulièrement conduire à ce que l'on perde de vue ultérieurement que son auteur n'est pas compétent pour modifier la disposition concernée ⁵.

Les définitions reprises à l'article 2, 20° et 21°, seront donc omises.

Chapitre 2. Enregistrement des fournisseurs et des variétés et liste commune des variétés

Il y a lieu d'omettre dans l'intitulé du chapitre 2 les mots « et liste commune des variétés ».

Articles 7 et 8

L'article 7, alinéa 1^{er}, 1°, c), et l'article 8, § 4, 3°, prévoient de tenir compte, lors de l'introduction de la demande et lors de son examen, notamment des « dispositions approuvées par le Ministre ».

³ Ci-après : « l'arrêté du gouvernement wallon ».

⁴ Cette définition, antérieure, est en outre également similaire à celle de l'article 3, 22°, du Code.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Interrogée quant aux dispositions visées, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Dans les deux cas les ‘dispositions approuvées par le ministre’ sont des conditions à remplir au cas où il n’existerait aucune exigence au niveau de l’OCVV ou de l’UPOV. Or, actuellement, pour toutes les espèces de plants fruitiers produits en Wallonie, il existe des protocoles OCVV. Il n’est donc pour l’instant ni nécessaire ni logique de disposer de ‘disposition prévue par le Ministre’. Néanmoins, cette éventualité (peu probable) est envisagée par la directive et a été transposée dans le projet d’arrêté ».

Par ailleurs, le texte de la directive que les articles 7 et 8 tendent à transposer⁶ vise les « dispositions nationales ».

Au vu de ces éléments, il semble que l’intention de l’auteur du projet est de permettre au ministre d’arrêter les conditions. Cependant, il n’est pas nécessaire de prévoir une telle habilitation dans un arrêté ministériel. Le cas échéant, une telle modification pourra être apportée à l’arrêté qui fait l’objet du projet à l’examen, si l’éventualité de la nécessité d’exigences spécifiques survenait.

L’article 7, alinéa 1^{er}, 1°, c), et l’article 8, § 4, 3°, seront donc omis.

Article 8

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il serait plus clair de placer le mot « soit » au début de chaque énumération⁷.

La même observation vaut pour l’ensemble du projet⁸.

2. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 3°, il est prévu que les examens en culture peuvent être réalisés par « toute personne morale, conformément à l’article 14, alinéa 2, de l’arrêté du Gouvernement ».

Cette dernière disposition prévoit la possibilité de délégation, par le ministre, des tâches à accomplir sous l’autorité et le contrôle du service.

⁶ Directive d’exécution 2014/97/UE de la Commission du 15 octobre 2014 ‘portant mesures d’exécution de la directive 2008/90/CE du Conseil en ce qui concerne l’enregistrement des fournisseurs et des variétés et la liste commune des variétés’, voir l’article 5, paragraphe 2, a), iii, et l’article 6, paragraphe 4, c).

⁷ Voir en ce sens l’avis 59.590/4 donné le 5 juillet 2016 sur un projet d’arrêté du Gouvernement wallon ‘portant exécution du chapitre II du Titre IV du Code wallon de l’Agriculture relatif aux activités de formation permanente au sens des articles D.99, § 2, 2° et D.104, alinéa 1^{er}, 1°, du Code wallon de l’Agriculture dans les secteurs agricole et sylvicole’.

⁸ Voir par exemple les articles 15, § 2, 25, § 2, alinéa 2, et 30, § 2, alinéa 2.

Dès lors, il convient de préciser que les examens peuvent être réalisés par toute personne morale « désignée par le ministre » conformément à l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement.

3. Le paragraphe 5, prévoit que le service peut « requérir » l'expertise des institutions de recherche ou d'enseignement.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a convenu qu'il ne s'agit en réalité pas d'une réquisition et qu'il serait plus approprié de remplacer le mot « requérir » par « avoir recours » ou « solliciter ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 10

L'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2014/97/UE de la Commission du 15 octobre 2014 'portant mesures d'exécution de la directive 2008/90/CE du Conseil en ce qui concerne l'enregistrement des fournisseurs et des variétés et la liste commune des variétés' dispose que

« [l]es États membres font en sorte que l'enregistrement d'une variété puisse être renouvelé pour des périodes maximales de 30 ans [...] ».

Il appartient à l'auteur du projet de fixer la durée de la période de renouvellement à la lumière de cette disposition de la directive. Si l'intention est de fixer la période de renouvellement à la durée maximale autorisée par la directive, c'est-à-dire 30 ans, le mot « maximales », figurant à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, sera omis.

Article 14

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, la section de législation s'interroge sur l'ajout des mots « ou une installation » lesquels ne figurent pas dans la directive 2004/98/UE de la Commission du 15 octobre 2014 'portant mesure d'exécution de la directive 2008/90/CE du Conseil en ce qui concerne les prescriptions spécifiques applicables aux genres et aux espèces de plantes fruitières visés à l'annexe I de ladite directive les prescriptions spécifiques applicables par les fournisseurs et les règles détaillées des inspections officielles'.

Article 24

À l'alinéa 1^{er}, la référence interne à l'article sera corrigée en remplaçant les mots « au paragraphe » par les mots « à l'alinéa ».

Article 27

Le paragraphe 2 prévoit le cas où l'échantillonnage et l'analyse n'ont pas lieu. Interrogée quant à savoir si les points qui suivent constituent deux hypothèses distinctes ou s'il s'agit de deux conditions cumulatives, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« En conformité avec la directive 2014/98/UE, il s'agit de deux cas distincts. Pour lever toute ambiguïté, il est proposé d'ajouter un 'ou' à la fin du § 2, 1^o ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 38

L'article 38 transpose l'article 28 de la directive 2014/98/UE. Toutefois, l'article 38, alinéa 1^{er}, 4^o, intègre également la transposition du paragraphe 1^{er} de l'article 29 de la directive. La suite de cet article 29 est transposée dans la suite de l'article 38 du projet.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a indiqué que la transposition de l'article 29 de la directive doit figurer dans un article distinct de l'article 38.

Le projet sera modifié à cet égard afin d'y insérer également un article 39.

Article 40

L'article 40 n'assure la transposition d'aucune des directives mentionnées à l'article 1^{er} ⁹.

La section de législation observe que l'arrêté du Gouvernement wallon confère diverses habilitations au ministre afin qu'il agisse « conformément aux mesures adoptées par l'Union européennes » Ainsi en va-t-il notamment aux articles 6, alinéa 2, et 14, alinéa 1^{er}, de cet arrêté du Gouvernement.

La section de législation s'interroge sur le fondement juridique de l'article examiné.

S'il existe, il y a lieu de le mentionner précisément au préambule, sinon l'article 40 sera omis.

Article 43

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, comporte une troisième et une quatrième phrases, qui ne semblent pas assurer la transposition d'une disposition de la directive 2014/96/UE de la Commission du 15 octobre 2014 'relative aux prescriptions en matière d'étiquetage, de

⁹ L'article examiné n'apparaît pas dans les tableaux de concordance transmis à la section de législation.

fermeture et d'emballage des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits relevant du champ d'application de la directive 2008/90/CE du Conseil'.

Quant à l'alinéa 3 du même paragraphe, il précise que les plantes fruitières âgées de plus d'un an « peuvent » être étiquetées individuellement et ajoute que dans ce cas, l'étiquetage « peut être effectué en plein champ avant ou pendant l'arrachage, ou ultérieurement ». L'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la directive 2014/96/UE ne prévoit toutefois cette dernière faculté que si les États membres prévoient que les plantes fruitières âgées de plus d'un an « doivent » être étiquetées individuellement.

Le paragraphe 1^{er} sera revu de manière à assurer une transposition fidèle de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la directive 2014/96/UE.

Article 48

L'article 48, alinéa 2, impose que les matériels de multiplications et plantes fruitières visés à l'alinéa 1^{er} soient identifiés par l'inscription d'une référence « au présent article ».

Cependant, l'article 32 de la directive 2014/98/UE, que l'article 48 tend à transposer, prévoit qu'il soit fait référence à cette disposition de la directive, et non à sa transposition en droit national.

La référence sera donc modifiée.

Annexes

1. Dans la phrase introductive de l'annexe I (et non 1^{re}), partie A, les mots « à l'article, § 1^{er} », seront remplacés par les mots « à l'article 26, § 1^{er} ».
2. Pour l'ensemble des annexes, le visa final visera l'intitulé exact de l'arrêté du Gouvernement wallon.

OBSERVATIONS FINALES RÉDACTIONNELLES ET DE LÉGISTIQUE

1. Le projet renvoie à diverses reprises à certains de ses articles soit par le mot « Art. », soit par les mots « article Art. ... »¹⁰. Il ne convient pas de procéder de la sorte. Il y a lieu chaque fois d'omettre le mot « Art. » et d'écrire « article ... »¹¹.
2. La rédaction du projet sera revue notamment sur les points suivants :
 - Article 19, § 2, alinéa 4 : au lieu d'écrire « des organismes nuisibles soupçonnés », il est préférable d'écrire « de ces organismes », à l'instar de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 4, de la directive 2014/98/UE ;
 - Article 26, § 1^{er}, alinéa 6 : au lieu d'écrire « des organismes nuisibles soupçonnés », il est suggéré d'écrire « de ces organismes nuisibles », conformément à l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la directive 2014/98/UE ;
 - Article 32, § 1^{er}, alinéa 1^{er} : après les mots « [l]es plantes mères certifiées », il convient d'insérer le mot « sont » ;
 - Article 42, alinéa 1^{er} : à l'article 42, alinéa 1^{er}, après les mots « les matériels de multiplication », il convient d'ajouter les mots « des plantes fruitières » et après les mots « et les plantes fruitières », les mots « destinées à la production de fruits » seront insérés, ainsi qu'il est prévu à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2014/96/UE ;
 - Article 43, § 2, alinéa 2, première phrase : après les mots « n'appartenant pas à une variété », il convient d'insérer les mots « l'étiquette fait apparaître » ;

¹⁰ Voir par exemple l'article 8, § 2, alinéa 2, du projet.

¹¹ Voir, dans le même sens, l'avis 58.231/4 donné le 21 octobre 2015 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du Gouvernement wallon du 28 janvier 2016 'relatif à la formation professionnelle en matière d'agriculture' ; l'avis 57.818/2/V ; l'avis 56.292/4 donné le 16 juin 2014 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides au développement et à l'investissement dans le secteur agricole et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 pour les investissements dans le secteur agricole' (Observation finale de légistique n° 1), l'avis 54.975/4 donné le 13 janvier 2014 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 'relatif à l'octroi d'aides agro-environnementales et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2008 relatif à l'octroi de subventions agro-environnementales' (observation finale) et l'avis 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 946/1bis, pp. 225-235 – l'observation finale n° 3.

- Article 44, § 2, 4° : au début du 4°, le mot « il » sera omis ;
- Article 46, § 2, alinéa 2, première phrase : après les mots « n'appartenant pas à une variété », il y a lieu d'insérer les mots « le document du fournisseur fait apparaître ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY