



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.755/4
du 23 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'interdisant
l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du
glyphosate'

Le 23 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2017.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté se donne pour objet d'interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à base de glyphosate ou contenant du glyphosate. Il trouve, sur ce point, son fondement légal dans l'article 4/1 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'.

L'étendue de l'interdiction que prévoit le projet d'arrêté n'est pas la même selon que l'utilisation des produits en question est le fait d'utilisateurs non professionnels ou d'utilisateurs professionnels : si l'interdiction est totale pour la première catégorie d'utilisateurs citée, elle ne l'est par contre pas pour la seconde.

Il convient, à cet égard, de rappeler les termes de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 :

« Art. 4/1. § 1^{er}. Le Gouvernement peut réglementer et, au besoin, interdire, de manière temporaire ou pour une durée indéterminée, l'application de pesticides en tout lieu lorsque ces pesticides contiennent des substances actives qui représentent un risque pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature.

Le Gouvernement détermine, en fonction des circonstances, si l'interdiction ou la restriction visée à l'alinéa 1^{er} s'applique sur la totalité ou une partie du territoire de la Région wallonne.

Lorsqu'une partie seulement du territoire de la Région wallonne est visé conformément à l'alinéa 2, le Gouvernement peut définir les précautions entourant l'application de pesticides aux abords du territoire visé.

S'il échet, le Gouvernement peut réglementer ou interdire l'accès à la partie des lieux fréquentés par le public qui fait l'objet d'un traitement par un pesticide, et préciser les conditions d'affichage et de balisage des zones traitées.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, le Gouvernement peut prévoir des exceptions pour les utilisateurs professionnels, en l'absence de solutions de substitution, pour autant qu'il veille à ce que ces utilisateurs professionnels soient informés du risque présenté par les substances actives visées pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature.

Le Gouvernement détermine ce qu'il faut entendre par utilisateurs professionnels ».

Lors des travaux préparatoires du décret du 20 octobre 2016, qui a inséré l'article 4/1 dans le décret du 10 juillet 2013, la portée du paragraphe 2 de cette disposition a été présentée comme suit :

« Le paragraphe 2 permet au Gouvernement de définir des exceptions aux réglementations et/ou aux interdictions pour les utilisateurs professionnels. Ces exceptions ne peuvent néanmoins être accordées que pour autant qu'il n'y ait pas d'alternative possible et qu'il puisse s'assurer que ces utilisateurs professionnels disposent de l'information nécessaire sur le caractère préoccupant des pesticides visés. Dans ce cadre, le Gouvernement devra, lorsqu'il adoptera une réglementation accordant une dérogation aux utilisateurs professionnels prendre des mesures d'accompagnement visant à s'assurer que ces utilisateurs soient informés du risque présenté par les substances actives visées pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature. Ces mesures d'information sont à adopter par le Gouvernement dans le cadre de son habilitation. L'intention précise de cette disposition est de déterminer dans le décret les conditions auxquelles le Gouvernement peut, lorsqu'il fait usage du pouvoir réglementaire en application de l'article 4/1, § 1^{er} en projet, dispenser les utilisateurs professionnels de l'obligation de respecter les règles adoptées à cette occasion » ¹.

Il résulte de ce qui précède que, si le Gouvernement entend, à l'occasion de l'adoption de dispositions fondées sur l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, prévoir un régime plus souple pour les utilisateurs professionnels des pesticides auxquels s'appliquent ces dispositions, il doit à cette fin, d'une part, établir « l'absence de solutions de substitution » et, d'autre part, « veille[r] à ce que ces utilisateurs professionnels soient informés du risque présenté par les substances actives visées pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature », cette seconde condition impliquant que, lors de l'adoption des dispositions en question, le Gouvernement prenne des mesures visant à s'assurer que ces utilisateurs professionnels soient spécifiquement informés du risque présenté par les substances actives concernées pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature.

En l'espèce, il incombe donc d'abord au Gouvernement d'être en mesure d'établir que le régime plus souple que prévoit le projet d'arrêté pour les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques à base de glyphosate ou contenant du glyphosate est justifié par l'absence de solutions de substitution.

En ce qui concerne la seconde condition d'application de l'article 4/1, § 2, du décret du 10 juillet 2013, force est de constater qu'en l'état, le projet d'arrêté n'y satisfait pas, dès lors qu'il ne comporte pas de mesure visant à s'assurer que les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques à base de glyphosate ou contenant du glyphosate soient spécifiquement informés du risque présenté par ces substances pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature. À cet égard, la

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 556/001, p. 7.

seule affirmation, contenue dans le préambule du projet d'arrêté, que « ces utilisateurs professionnels disposent en principe de phytolice qui leur garantit une connaissance d'une utilisation des produits phytopharmaceutiques minimisant les impacts négatifs sur l'environnement et la santé humaine » et « qu'ils connaissent de ce fait les risques présentés par cette substance active en lien avec cette pratique », ne suffit pas à remplir la condition prescrite par le législateur.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

En outre, c'est sous réserve de cette double observation et des suites qui y seront données que le projet d'arrêté est examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il résulte de l'article 3, alinéa 1^{er}, qu'il faut distinguer selon qu'un produit phytopharmaceutique est utilisé comme herbicide ou comme dessiccant.

Aussi, en indiquant que la dessiccation consiste dans le fait d'épandre un ou plusieurs « herbicides », l'article 1^{er}, 5°, risque d'introduire une certaine confusion. Comme en a convenu le délégué du Ministre, mieux vaut dès lors, dans cette dernière disposition, remplacer le mot « herbicides » par les mots « produits phytopharmaceutiques ».

Les mots « peu de temps » qui figurent dans la définition du mot « dessiccant » que donne l'article 1^{er}, 5°, manquent de précision. Dans la mesure où le texte fait de toute façon apparaître par ailleurs que la dessiccation a lieu avant la récolte, mieux vaut dès lors omettre les mots « peu de temps ».

La même définition indique que la dessiccation a « notamment » pour objectif d'accélérer la maturité des cultures. En se limitant ainsi à donner un exemple, le texte est source d'insécurité juridique. Invité à préciser à quelles autres fins que l'accélération de la maturité des cultures la dessiccation peut servir, le délégué du Ministre a répondu que « la dessiccation procède à une déshydratation au sein de la plante visant à éliminer autant d'eau que possible » et que, « outre la maturité, cela pourrait également viser à faciliter la récolte ou à atteindre un degré de séchage bien déterminé au sein de la plante ».

Au vu de ce qui précède, il est suggéré qu'à l'article 1^{er}, 5°, la dessiccation soit présentée comme étant l'action d'épandre un ou plusieurs produits phytopharmaceutiques sur des cultures avant la récolte pour en accélérer la maturité, pour faciliter la récolte ou pour atteindre un degré de séchage déterminé au sein de la plante.

Article 2

Dans la première phrase de l'alinéa 2, le texte manque de précision lorsqu'il indique que c'est « dans le respect du principe de lutte intégrée contre les ennemis des végétaux » que doit avoir lieu l'application des produits visés.

Dans la seconde phrase du même alinéa, il ne peut être fait référence, pour identifier les espèces exotiques envahissantes qui sont visées, à la circulaire du 23 avril 2009 'relative aux espèces exotiques envahissantes'. Outre le fait que cette circulaire a été remplacée par la circulaire du 30 mai 2013 'relative aux plantes exotiques envahissantes', la référence que ferait un arrêté réglementaire à une circulaire reviendrait en effet à donner à celle-ci une portée réglementaire, ce qui ne peut être admis. Le projet d'arrêté doit déterminer lui-même à quelles espèces s'applique le texte.

L'alinéa 2 sera revu pour tenir compte de ces observations.

Article 3

Dans l'alinéa 1^{er}, en vue d'éviter toute ambiguïté, les mots « pour toute autre utilisation que comme herbicide en ce compris lorsqu'il est utilisé comme dessiccant » gagneraient à être remplacés par les mots « pour toute autre utilisation que comme herbicide ainsi que pour toute utilisation comme dessiccant ».

En outre, dans le même alinéa, la définition du mot « dessiccant » que donne l'article 1^{er}, 5°, rend inutiles, et même quelque peu équivoques, les mots « sur des cultures dont la récolte est mûre ». Ces mots seront donc omis.

Article 4

En son alinéa 1^{er}, l'article à l'examen impose aux distributeurs de produits phytopharmaceutiques établis en Région wallonne l'obligation d'informer l'acheteur d'un produit phytopharmaceutique à base de glyphosate ou contenant du glyphosate, lorsque l'acheteur est un utilisateur non professionnel, de l'interdiction d'utilisation prévue à l'article 2. Elle impose aussi aux distributeurs l'obligation d'informer l'acheteur des risques présentés par cette substance active pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine et pour la conservation de la nature.

L'alinéa 2 détermine les modalités concrètes d'exécution de la double obligation d'information que l'alinéa 1^{er} impose aux distributeurs de produits phytopharmaceutiques. À cette fin, il prévoit que « les distributeurs de produits phytopharmaceutiques retirent les produits phytopharmaceutiques agréés pour un usage non professionnel à base de glyphosate ou contenant du glyphosate des étalages, des rayons ou placent les produits sous clé derrière une vitrine ».

Formellement, l'alinéa 2 n'interdit ni la vente ni l'achat de produits phytopharmaceutiques agréés pour un usage non professionnel à base de glyphosate ou contenant du glyphosate.

Toutefois, les obligations qu'il impose aux distributeurs restreignent la possibilité même de vendre et d'acheter ces produits.

En limitant de la sorte la mise sur le marché de ceux-ci, il empiète sur la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' réserve à l'autorité fédérale en matière d'établissement de normes de produits².

L'alinéa 2 excède donc les compétences de la Région wallonne.

L'article du projet sera revu en conséquence.

Article 5

L'article 4/2 du décret du 10 juillet 2013 habilite le Gouvernement à « fixer des obligations visant le personnel chargé de la vente des pesticides visés à l'article 4/1 en ce qui concerne l'information à fournir en matière de précaution d'application à prendre et en matière de risque présenté par les substances actives visées pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine et pour la conservation de la nature ».

Dans la mise en œuvre de cette habilitation, le Gouvernement doit veiller à ce que l'information à fournir concerne spécifiquement les précautions à prendre pour l'application de substances actives faisant l'objet de mesures adoptées en vertu de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 et le risque présenté par ces substances pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine et pour la conservation de la nature.

En prévoyant que « les distributeurs de produits phytopharmaceutiques visés à l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 disposent d'au moins une personne présente aux heures d'ouverture qui dispose d'une phytolice NP », l'article à l'examen ne donne pas toutes garanties sur ce point.

Au demeurant, cette disposition ne semble pas avoir d'autre objet que de rappeler, en substance, une obligation résultant déjà de l'article 19 de l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

² Selon la Cour constitutionnelle, les normes de produits au sens de cette disposition sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement » (C.C., 2 février 1995, n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 ; C.C., 15 janvier 2009, n^o 2/2009 ; C.C., 22 décembre 2010, n^o 149/2010). Il en va *a fortiori* de règles qui interdisent la mise sur le marché d'un produit ou, comme en l'espèce, de dispositions limitant de manière contraignante la possibilité même de mettre un produit sur le marché.

Elle sera revue en conséquence ³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ À cette occasion, il conviendra de se prononcer clairement sur le champ d'application de la disposition à l'examen : s'applique-t-elle, comme semble l'impliquer sa rédaction, dans tous les cas dans lesquels des mesures sont adoptées en vertu de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, ou s'applique-t-elle seulement aux produits phytopharmaceutiques à base de glyphosate ou contenant du glyphosate ?