



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.882/4
du 13 février 2017

sur

un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon
'portant exécution de 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'

Le 20 janvier 2017, 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, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution de 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 février 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 Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 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 l'observation suivante.

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 prématuré³.

Un accord de coopération n'ayant toujours pas été conclu, cette observation relative à la compétence doit être répétée, concernant le présent projet³ ».

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

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.

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'.

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’.

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/VR ⁵, 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 variétés ⁶.

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).

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 ».

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^o et 5^o, 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, 4 à 11 et 23 à 28 »⁷.

Les mêmes observations peuvent être réitérées pour ce qui concerne le projet⁸ en tant qu'il a un impact sur la composition du catalogue national.

Par conséquent, le projet n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

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'.

⁸ Voir dans le même sens l'avis 57.326/4 donné le 20 avril 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 23 juin 2015 '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'.