CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.009/4
du 22 janvier 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales'

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

Le 17 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 janvier 2019 [*], sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2019.

---

[*] Par courriel du 19 décembre 2018.

*

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 prévoit le traitement de données à caractère personnel au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' [1]. Il en va ainsi de notamment de l'établissement de la liste visée à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, 2°, qui prévoit que la liste des fournisseurs contient les nom et prénom du fournisseur ou de son responsable, et ses données de contact.

L'autorité de contrôle sera consultée préalablement à l'adoption du projet, conformément à l'article 36, paragraphe 4, du RGPD.

En tout état de cause, le projet désignera un responsable du traitement, au sens de l'article 4, 7), du RGPD, et précisera la finalité des traitements de données, conformément à l'article 5, paragraphe 1, b), du RGPD.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, l'article D.17 du Code wallon de l'agriculture sera également visé dès lors qu'il constitue le fondement juridique de l'article 19 du projet.

2. L'alinéa 3 vise l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 octobre 2017 'fixant les redevances et rétributions dues pour l'exécution des mesures prises en relation avec le contrôle de la production et de la commercialisation des semences et plants'.

Ainsi que l'a confirmé la déléguée, cet arrêté n'est toutefois pas modifié ou abrogé par le projet.

Il n'y a donc pas lieu de le citer parmi les visas du préambule. Si l'auteur du projet le souhaite, cet arrêté pourra toutefois être mentionné dans un considérant.

[1] Ci-après : « RGPD ».

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

3. À l'alinéa 9, la date du rapport relatif à la dimension du genre sera modifiée, s'agissant, selon le dossier transmis au Conseil d'État, du 7 – et non du 8 – novembre 2018.

4. L'alinéa 10 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 65.009/4 du Conseil d'État donné le 22 janvier 2019, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [2].

DISPOSITIF

Article 3

1. Le paragraphe 1er prévoit que l'arrêté en projet « concerne la commercialisation dans l'Union européenne des matériels de multiplication de plante ornementales ».

Les mots « dans l'Union européenne » seront omis.

2. Le paragraphe 1er prévoit encore que l'arrêté en projet s'applique sans préjudice :

« 1° du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ;

2° de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs ;

3° de l'arrêté royal du 25 mars 1999 portant fixation des normes de produits pour les emballages ;

4° du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ;

5° des compétences fédérales en matière phytosanitaire et, notamment, des dispositions de l'arrêté royal du 10 aout 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ».

De telles précisions sont inutiles, le Gouvernement wallon n'étant pas compétent pour dispenser de l'application de ces normes ou pour en imposer l'application.

Les mots « , sans préjudice [...] produits végétaux » seront omis.

3. Le paragraphe 2, 1°, prévoit que l'arrêté en projet n'est pas applicable aux matériels destinés à l'exportation vers des pays tiers.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

Interrogée à cet égard, la déléguée a précisé qu'il y a lieu d'entendre, par « pays tiers » au sens de cette disposition, les pays non-membres de l'Union européenne. Cette précision sera apportée au projet.

4. Le paragraphe 2, 2°, prévoit que l'arrêté en projet n'est pas applicable aux matériels non destinés à des fins ornementales s'ils relèvent d'autres actes législatifs communautaires.

Il y a lieu de mentionner les actes législatifs ou réglementaires nationaux ou régionaux applicables, plutôt que de viser les « autres actes législatifs communautaires ».

Article 4

À l'alinéa 4, *in fine*, les mots « et qui ne tirent aucun profit personnel du résultat des mesures qu'elle prend » seront ajoutés.

Article 5

1. Au paragraphe 1er, 2°, il sera précisé que les organismes concernés sont ceux agréés en application de « l'article 3, § 1er, 2°, » de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 'relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures'.

2. Conformément au paragraphe 1er, 2°, il est nécessaire, afin d'obtenir l'agrément instauré par l'arrêté en projet, de disposer d'un agrément en application soit de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016, soit de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 'relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaine alimentaire'.

Cette condition interdit donc à un organisme qui ne bénéficie pas de l'un de ces agréments de solliciter un agrément en application de l'arrêté en projet.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier cette condition à la lumière du principe d'égalité et de non-discrimination.

Article 6

1. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, 10°, impose aux organismes de contrôle d'effectuer des contrôles inopinés. Toutefois, le paragraphe 4, alinéa 2, prévoit que ces contrôles sont annoncés à l'utilisateur avec un préavis de deux à cinq jours ouvrables, ce qui est contraire à la définition même du mot « inopiné ».

Interrogée à cet égard, la déléguée a proposé de remplacer le mot « inopiné » par les mots « additionnel au contrôle trisannuel visé à l'article 16 ».

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

Le projet sera modifié en ce sens.

2. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots « au paragraphe 1er, alinéa 2° » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1er, 2° ».

De même, les mots « au paragraphe 1er, alinéa 3° » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1er, 3° ».

Au paragraphe 2, il sera précisé que la liste est celle visée au paragraphe 1er, « alinéa 1er, » 2°.

Une observation analogue vaut pour la suite du projet.

Article 7

1. Le paragraphe 5, première phrase, prévoit que le Service propose au ministre de retirer l'agrément.

Il y n'a cependant pas lieu de subordonner en principe l'adoption d'un acte par une autorité politique à l'existence d'une proposition de son administration. En effet, d'une part, pareil dispositif ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration et du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité et, d'autre part, il en résulte que non seulement l'autorité ne pourrait agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle, qu'elle ne pourrait s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition, ce qui n'est pas admissible [3].

La mention de la proposition du Service sera omise, dès lors que celle-ci constitue plutôt la matière d'une circulaire ou d'une note de service que le ministre peut adresser à son administration concernant les procédures d'instruction des dossiers [4].

[3] Voir l'avis n° 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 mai 2016 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 458/1, pp 16-21 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58233.pdf). Dans le même sens, voir l'avis n° 58.367/4 donné le 18 novembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2015 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels et l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 aout 2013 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58367.pdf).

[4] Voir en ce sens l'avis n° 62.672/4 du 29 janvier 2018 sur un projet devenu l'arrêté 2017/626 du Collège de la Commission communautaire française du 1er mars 2018 'fixant les modalités et les procédures d'agrément des centres, services, logements ou entreprises visés à l'article 70 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62672.pdf).

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

La première phrase du paragraphe 5 sera donc rédigée comme suit :

« Si la justification n'est pas acceptable ou si l'organisme de contrôle n'exécute pas les actions correctives dans le délai prévu par la décision visée au paragraphe 4, le ministre peut retirer l'agrément ».

2. Le paragraphe 6 prévoit que le ministre décide du retrait de l'agrément « en dérogation à l'article 19 ». Cependant, cet article 19 est relatif à la procédure de recours contre les décisions prises en application de l'arrêté en projet.

Au vu des explications de la déléguée, il entre dans les intentions de l'auteur du projet de ne pas prévoir de recours administratifs à l'encontre de la décision du ministre de retirer l'agrément.

Un tel dispositif ne s'inscrit pas dans les prévisions de l'article D.17, § 1er, du Code wallon de l'agriculture, selon lequel « un recours est ouvert aux personnes concernées contre les décisions prises en vertu du Code ou de ses arrêtés d'exécution ». Le projet sera donc complété, conformément à cette disposition décrétale, afin d'organiser un recours administratif à l'encontre de la décision de retrait d'agrément.

Article 10

Conformément au tableau de transposition transmis en cours d'instruction de la demande, l'article 10 transpose l'article 6 de la directive 98/56/CE.

Or cette disposition prévoit notamment, en son paragraphe premier, que l'organisme responsable peut estimer que des fournisseurs déjà enregistrés en vertu de la directive 77/93/CEE du Conseil du 21 décembre 1976 'concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux' [5] sont automatiquement enregistrés.

Interrogée quant à l'absence de transposition de cette partie de l'article 6 de la directive 98/56/CE, la déléguée a répondu comme suit :

« Pour des raisons de simplification administrative, il n'est pas souhaitable de demander aux fournisseurs de s'enregistrer à nouveau. Pour lever toute ambiguïté, un alinéa 3 rédigé comme suit peut être inséré dans le projet :

'Les fournisseurs déjà enregistrés en vertu de l'Arrêté royal du 20 décembre 1999 concernant les matériels de multiplication des plantes ornementales sont automatiquement enregistrés aux fins du présent arrêté. Ces fournisseurs doivent néanmoins se conformer aux exigences du présent arrêté'.

Cet AR mentionne lui-même un enregistrement automatique pour les fournisseurs déjà enregistrés en vertu de l'arrêté royal du 3 mai 1994 ».

[5] Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 'concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté'.

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡

Le projet sera modifié en ce sens. Toutefois, la référence à l'arrêté royal du 21 (et non du 20) décembre 1999 sera corrigée et son intitulé exact sera reproduit.

Article 11

L'alinéa 2 vise notamment les mesures arrêtées en application de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2000/29/CE. Or cette disposition a été abrogée.

Interrogée quant à ce renvoi, la déléguée a indiqué qu'il y a lieu de le supprimer.

Le projet sera modifié en ce sens.

En outre, l'auteur du projet veillera à prévoir le cas visé à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 98/56/CE que l'article 11 transpose selon le tableau de transposition transmis, de mesures prises en application de l'article 5, paragraphe 5, de cette directive.

Article 16

L'alinéa 1er, première phrase, prévoit que les contrôles ont pour objet de vérifier la conformité aux « exigences ».

Le projet sera complété afin de préciser les exigences qui doivent faire l'objet de ces contrôles.

Article 19

L'article 19 sera complété afin de mettre pleinement en œuvre les habilitations prévues à l'article D.17 du Code.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-CDBTOEJBH-GFAAJMW‡