CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.487/4
du 5 décembre 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant 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'

‡LW-AFMWOCBBA-HCEIHRZ‡

Le 7 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 décembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2022.

*

‡LW-AFMWOCBBA-HCEIHRZ‡

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.

1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté à l'examen vise à modifier 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', qui trouvait son fondement légal dans l'article D.134, alinéa 1er, 6°, du Code wallon de l'agriculture, aux termes duquel le Gouvernement est habilité à

> « fixer les rémunérations, rétributions, droits, taxes, retenues et suppléments qui peuvent être exigés pour l'exécution des mesures mentionnées dans le présent titre et ses arrêtés d'exécution ».

L'article 193, § 2, du même Code dispose :

> « Le Gouvernement détermine le montant des cotisations obligatoires visées aux articles D.134, D.164 et D.170, ainsi que les modalités de leur perception.
>
> Le Gouvernement détermine également les conséquences du non-paiement ou du paiement tardif des montants dus au fonds.
>
> Tout arrêté du Gouvernement pris en vertu du présent paragraphe est censé n'avoir jamais produit d'effet s'il n'a pas été confirmé par le Parlement dans les dix-huit mois à compter de son entrée en vigueur.
>
> Les moyens du fonds sont affectés au financement ou préfinancement des dépenses relatives à la politique de qualité des animaux, des végétaux et des produits animaux et végétaux prévues aux titres 5, 6 et 7 ».

Le commentaire de cette disposition précise :

> « Cet article correspond à l'article 45 du décret programme de 2003.
>
> Cet article vise à laisser au Gouvernement le soin de déterminer le montant et les modalités de perception des cotisations et autres rétributions en application des titres 5, 6 et 7 du présent texte.
>
> Ces cotisations constituent des « impôts » au sens du droit constitutionnel belge, puisqu'il s'agit de prélèvements imposés d'autorité par la Région sans être la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable pris isolément. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle admet toutefois, depuis l'arrêt n° 195/2004 du 1er décembre 2004, que le législateur habilite le pouvoir exécutif à établir les éléments essentiels lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité de le faire lui-même parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général.

‡LW-AFMWOCBBA-HCEIHRZ‡

Cette habilitation est justifiée par la nécessité pour le Gouvernement de recueillir l'avis du Conseil du Fonds ainsi que la nécessité de pouvoir disposer d'une sou plesse et d'une rapidité pour adapter les cotisations et rétributions à l'évolution du marché ainsi qu'à la survenance d'événements fortuits et imprévisibles en matière de crises alimentaires et contaminations diverses.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la présente délégation de compétence au Gouvernement est explicite et sans équivoque. Les arrêtés pris par le Gouvernement devront faire l'objet d'une confirmation décrétale – soit dans le décret budgétaire, soit dans un autre décret – dans un délai relativement court n'excédant pas les dix-huit mois à compter de leur entrée en vigueur. À défaut de confirmation dans ce délai fixé, ces arrêtés seront abrogés de plein droit avec effet rétroactif à compter de la date de leur entrée en vigueur.

Le Gouvernement détermine également les conséquences de non-paiement ou du paiement tardif des montants dus au Fonds » [1].

2. L'article 368 du décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', dispose :

« Les montants des rétributions et redevances dues au Fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux en application de 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 sont confirmés ».

Le commentaire de l'article précise :

« 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 abroge d'anciens arrêtés royaux de 1991 et 1997 portants sur la même matière. Il adapte la nomenclature des rétributions et redevances à l'évolution de la législation relative à la production et à la commercialisation des semences et plants, tout en actualisant les montants dus. Les rétributions et redevances perçues sont versées au 'fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux', institué par l'article D.189 du Code wallon de l'Agriculture. Les moyens du fonds sont notamment utilisés à financer le fonctionnement du laboratoire officiel d'analyse des semences ainsi qu'à mettre en place différents essais ou champs de contrôle requis par la législation en vigueur » [2].

[1] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 946/1, pp. 55-56.

[2] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1142/1, p. 73

‡LW-AFMWOCBBA-HCEIHRZ‡

3. À défaut d'avoir prévu que l'arrêté confirmé pouvait être modifié selon la procédure visée à l'article D.193, § 2, du Code wallon de l'agriculture, l'arrêté du 19 octobre 2017 ne peut plus être modifié que par un décret [3].

L'auteur du projet n'est donc pas compétent pour adopter celui-ci [4], en sorte que le projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[3] Voir en ce sens l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue les lois du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1104/2) : « 8. […] Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière […]. Le législateur est dès lors tenu de vérifier s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet […] ».

[4] Voir en ce sens l'avis n° 52.415/3 donné le 27 novembre 2012 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaine alimentaire'.

‡LW-AFMWOCBBA-HCEIHRZ‡