
PARLEMENT WALLON

SESSION 2017-2018

26 AVRIL 2018

PROPOSITION DE DÉCRET

**modifiant l'article 4/1 du décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013
instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation de 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 ***

déposée par

M. Daele et Mme Ryckmans

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

63.230/4

Le 28 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret « modifiant l'article 4/1 du décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation de 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, déposée par M. Daele et Mme Ryckmans (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 947/1) ».

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 25 avril 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section. L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois « sur le Conseil d'état », coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition (*), 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, la proposition appelle les observations suivantes.

(*) S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Examen de la proposition

1. La proposition de décret tend à interdire l'application de pesticides par des particuliers en tout lieu à partir du 1^{er} janvier 2019.

Elle modifie à cette fin l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 « instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation de 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 ».

La détermination du champ d'application de la proposition suscite deux questions :

a) L'interdiction que prévoit la proposition est destinée à s'appliquer aux « particuliers ».

Non autrement précisée, cette expression ne permet pas d'identifier avec suffisamment de certitude la catégorie de personnes qui est visée.

Sans doute les auteurs de la proposition entendent-ils viser toute personne qui applique des pesticides pour un usage non professionnel (¹).

Cette intention doit être mieux reflétée dans le dispositif de la proposition.

b) À défaut de disposition contraire, la proposition s'applique *à priori* à tous les pesticides soumis au décret du 10 juillet 2013, tels que les définit l'article 2, 1^o, de celui-ci.

(¹) Sur la définition de l'expression « utilisateur professionnel », voir l'article 3, 1), de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 « instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ». Comme la section de législation l'a déjà observé, le décret du 10 juillet 2013, qui se donne pour objet de transposer la directive 2009/128/CE, gagnerait à définir lui-même cette expression pour son application en droit régional (avis n° 59.421/4 donné le 15 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 octobre 2016 « portant modification 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 », *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 556/1, p. 9).

Il est permis de se demander si ceci correspond effectivement à l'intention des auteurs de la proposition.

Entendent-ils bien soumettre tous les produits phytopharmaceutiques et tous les produits biocides visés par l'article 2, 1^o, du décret du 10 juillet 2013 à l'interdiction qu'ils prévoient?

Ou bien, pour reprendre une expression utilisée dans les développements, la volonté est-elle d'interdire uniquement « l'ensemble des pesticides problématiques à usage domestique » – et, en ce cas, quels sont les pesticides visés?

La section de législation relève aussi que, dans les développements, les auteurs de la proposition présentent celle-ci comme visant à interdire l'application par des particuliers de « tous les pesticides non autorisés en agriculture biologique ». Le dispositif de la proposition ne traduit pas de manière explicite cette précision.

2. Sous réserve des suites qui seront données à l'observation formulée ci-avant, la proposition appelle, en tout état de cause, trois importantes observations :

a) La proposition, qui tend à compléter les règles qu'a adoptées la Région wallonne en vue de transposer la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 « instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable » (ci-après la directive 2009/128/CE) entre dans les compétences que l'article 6, §1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » attribue aux Régions en matière de protection de l'environnement.

Il importe toutefois de rappeler que, comme la section de législation l'a déjà indiqué, les règles relatives aux matières auxquelles s'applique la directive 2009/128/CE relèvent pour l'essentiel, selon le cas, de la compétence des Régions et de celle de l'autorité fédérale, ces compétences apparaissant comme complémentaires. La section de législation a souligné, à cette occasion, qu'il se recommandait qu'un accord de coopération soit conclu entre les niveaux de pouvoirs concernés, et ce pour s'assurer que les mesures prises dans ces matières constituent un ensemble cohérent, organisé et articulé ⁽²⁾.

⁽²⁾ Voir notamment l'avis n° 52.539/VR/4 donné le 11 février 2013 sur l'avant-projet devenu le 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 », *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 824/1, pp. 12 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52539.pdf>, ainsi que l'avis n° 59.421/4.

La proposition appelle une observation similaire.

b) Il convient de se demander si, en interdisant aussi largement qu'elle le fait l'application de pesticides par des particuliers – ce qui emporte inévitablement des effets sur la commercialisation des produits concernés –, la proposition est compatible avec les dispositions qui garantissent la libre circulation des marchandises tant en droit européen ⁽³⁾ qu'en droit interne ⁽⁴⁾.

Selon les développements de la proposition,

« [l']interdiction générale d'usage pour les particuliers est justifiée par les risques pour l'environnement, la santé humaine et la conservation de la nature ».

Les développements se réfèrent, plus précisément, à des avis, donnés sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate, dans lesquels il a été recommandé « d'adopter une approche plus globale vis-à-vis de l'ensemble des pesticides à usage domestique ».

La volonté d'éviter la survenance de risques pour l'environnement, la santé humaine et la conservation de la nature est incontestablement légitime.

Toutefois, pour éviter de méconnaître les dispositions qui garantissent la libre circulation des marchandises, il appartient au législateur de s'assurer, en se fondant sur une évaluation circonstanciée des risques réels que présente l'application, par les particuliers, des produits dont il s'agit pour l'environnement, la santé humaine et la conservation de la nature, qu'une mesure d'interdiction telle que celle qui est envisagée est effectivement nécessaire en vue d'assurer la sauvegarde des objectifs poursuivis, et que, à défaut d'une autre ou d'autres mesures moins strictes permettant d'atteindre adéquatement ces objectifs, elle est proportionnée à ceux-ci.

L'évaluation des risques qu'il incombe au législateur d'effectuer peut révéler un grand degré d'incertitude scientifique et pratique. En ce cas, pour autant que l'évaluation des risques ne se fonde pas sur des considérations purement hypothétiques, le législateur peut prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité des risques soient pleinement démontrées, et ce en se fondant sur le principe de précaution, que l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE permet expressément aux États membres d'appliquer en vue de prendre des mesures, autres que celles spécifiquement prévues par ailleurs dans la directive, ayant pour objet de limiter ou d'interdire l'utilisation des pes-

⁽³⁾ Voir spécialement les articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Voir spécialement l'article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles ».

ticides. Toutefois, il importe de préciser que, suivant la disposition précitée de la directive 2009/128/CE, c'est « dans des circonstances ou des zones spécifiques » que les États membres peuvent appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides. Compte tenu de cette précision, il paraît douteux que le principe de précaution puisse être invoqué à l'appui d'un dispositif tendant, comme tel est l'objet de la proposition à l'examen, à interdire de manière générale et absolue l'application de tous types de pesticides par des particuliers sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

c) Pour le surplus, et sous réserve de ce qui précède, il y a encore lieu d'observer qu'il ne suffit pas, pour rendre compte adéquatement de la portée de la proposition, de compléter par un alinéa nouveau l'article 4/1, §1^{er}, du décret du 10 juillet 2013.

En effet, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, ainsi que les autres dispositions de ce décret qui ont vocation à s'appliquer à l'utilisation de pesticides en dehors d'une activité professionnelle, ont été conçus et, partant, rédigés sans reposer sur un régime qui, tel celui qu'entend établir la proposition, se donne pour objet d'interdire en tous lieux l'utilisation de pesticides par des particuliers.

L'établissement du régime envisagé implique donc que l'ensemble du décret du 10 juillet 2013 soit passé en revue pour apporter les adaptations requises à cette fin.

Le Greffier,

Le Président,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. BAGUET