



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.698/4
du 15 janvier 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'interdisant
l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes'

Le 18 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings 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 pesticides contenant des néonicotinoïdes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté se donne pour objet d'interdire l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes.

Il trouve tout particulièrement 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'.

Cette disposition du décret du 10 juillet 2013 est rédigée comme suit :

« 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 ».

Au regard de cette disposition, le projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

1. Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, l'article 1^{er}, alinéa 2, est à comprendre en ce sens que le ministre qui a l'environnement dans ses attributions est chargé de déterminer quelles sont, parmi les substances actives entrant dans la définition des néonicotinoïdes fournie par l'alinéa 1^{er}, 3^o, celles qui, en raison du risque qu'elles présentent pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature, tombent sous le coup de l'interdiction d'utilisation prévue par le projet d'arrêté.

De la sorte, c'est, en définitive, au ministre que reviendrait le pouvoir de déterminer de manière discrétionnaire le champ d'application exact de l'interdiction d'utilisation de pesticides que prévoit l'arrêté en projet.

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'établissement du point de savoir quelles sont, parmi les substances actives entrant dans la définition des néonicotinoïdes fournie par l'alinéa 1^{er}, 3^o, celles qui présentent un risque à ce point important pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature qu'il se justifie, sur la base de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, d'interdire l'utilisation des pesticides contenant de telles substances, est un élément essentiel du dispositif que met en place le projet d'arrêté, du fait qu'il s'agit de déterminer le champ d'application proprement dit de cet arrêté dans une matière qui relève de l'article 23 de la Constitution. C'est au Gouvernement qu'il incombe de régler une question aussi déterminante pour l'exécution qu'il est envisagé de procurer à la disposition précitée du décret du 10 juillet 2013.

2. L'étendue de l'interdiction que prévoit le projet d'arrêté n'est pas la même selon que l'utilisation des pesticides concernés est le fait d'utilisateurs non professionnels ou d'utilisateurs professionnels : l'interdiction est totale pour la première catégorie d'utilisateurs citée ; elle ne l'est par contre pas, dans la mesure résultant de l'article 2, alinéas 2 à 5, pour les utilisateurs professionnels.

Le paragraphe 2 de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 permet effectivement au Gouvernement, lorsqu'il réglemente ou interdit l'application de pesticides contenant des substances actives présentant un risque pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature, de prévoir un régime plus souple pour les utilisateurs professionnels des pesticides concernés.

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 lesdits 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 pesticides contenant des néonicotinoïdes est justifié par l'absence de solutions de substitution. On relève à ce propos qu'en ce qui concerne les hypothèses visées par l'alinéa 2 de l'article 2, l'alinéa 3 du même article délègue au ministre qui a l'environnement dans ses attributions le pouvoir de « dresser la liste des usages pour lesquelles il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes et pour lesquels l'utilisation de pesticides contenant les substances actives visées est autorisée ». Or, il s'agit à nouveau là d'une question déterminante pour l'exécution qu'il est envisagé de procurer à l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013. Pour un motif analogue à celui qui a été indiqué dans l'observation n° 1 ci-dessus, la délégation qu'il est suggéré de donner au ministre sur ce point ne peut être admise.

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

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 pesticides contenant les substances actives concernées 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 ².

3. Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte des observations qui viennent d'être faites.

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

Selon l'alinéa 1^{er}, 2°, pour l'application de l'arrêté en projet, le terme « pesticides » désigne « les pesticides tels que définis par l'article 2, 1°, du décret du 10 juillet 2013 à l'exception des médicaments au sens de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments ».

Il résulte des explications du délégué du Ministre que la précision selon laquelle, pour l'application de l'arrêté en projet, la notion de « pesticides » n'englobe pas les médicaments au sens de la loi du 25 mars 1964 se justifie par le souci d'éviter que certains produits constitutifs de médicaments soient considérés comme étant des produits biocides, inclus dans la définition du mot « pesticides » fournie par l'article 2, 1°, du décret du 10 juillet 2013. Si ce souci est légitime, il convient toutefois de relever que la réglementation relative aux produits biocides consacre déjà expressément le principe suivant lequel elle ne s'applique pas aux médicaments ³. La précision que l'alinéa 1^{er}, 2°, suggère d'apporter est donc inutile.

² L'article 3 du projet d'arrêté impose aux distributeurs de pesticides des obligations relatives à l'information des acheteurs. Toutefois, il semble résulter de la première phrase de l'alinéa 1^{er} de cette disposition que celle-ci concerne uniquement l'information des acheteurs de pesticides dont le projet d'arrêté interdit l'utilisation, et non pas l'information des acheteurs de pesticides bénéficiant de l'une ou l'autre des exceptions dont le projet d'arrêté assortit ladite interdiction. En outre, en tout état de cause, l'article 3 ne garantit pas que tous les utilisateurs professionnels de pesticides bénéficiant de l'une ou l'autre des exceptions que prévoient les alinéas 2 à 5 de l'article 2 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.

³ La définition des produits biocides qui figure dans le décret du 10 juillet 2013 renvoie à la réglementation fédérale relative à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits biocides, laquelle réglementation renvoie elle-même, sur ce point, au règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 'concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides' (voir l'article 2, 8°, 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', et l'article 2, 2°, de

Quant au renvoi à la définition du terme « pesticides » que donne l'article 2, 1°, du décret du 10 juillet 2013, il est également inutile : quand un texte de nature législative définit une notion, cette définition s'applique aux arrêtés qui sont pris pour l'exécution de ce texte.

L'alinéa 1^{er}, 2°, n'a ainsi d'autre objet que de rappeler des dispositions existantes. Outre qu'il est inutile, le rappel, dans un texte, de règles résultant d'autres dispositions présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Par conséquent, l'alinéa 1^{er}, 2°, sera omis.

Article 2

1. Comme l'a confirmé le délégué du Ministre, les alinéas 2 à 4 s'appliquent uniquement à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, tandis que l'alinéa 5 s'applique uniquement à l'utilisation de biocides.

Le texte de ces dispositions sera précisé en ce sens.

2. Dans les alinéas 4 et 5, il convient de déterminer à quelles espèces s'applique le texte, lorsqu'il fait état d'« espèces exotiques envahissantes ».

Article 3

1. En son alinéa 1^{er}, l'article à l'examen impose aux distributeurs l'obligation d'informer l'acheteur d'un pesticide contenant des néonicotinoïdes de l'interdiction d'utilisation prévue à l'article 2. Il impose aussi aux distributeurs l'obligation d'informer l'acheteur des risques présentés par ces substances 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. À cette fin, il prévoit que ceux-ci « placent les pesticides contenant des néonicotinoïdes sous clés ou dans un étalage hors d'accès libre pour les acheteurs ».

Formellement, l'alinéa 2 n'interdit ni la vente ni l'achat des pesticides en question.

l'arrêté royal du 8 mai 2014 'relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides'). Sur l'exclusion des médicaments du champ d'application du règlement (UE) n° 528/2012, voir l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, c), de ce règlement.

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 produits ⁴.

La disposition à l'examen excède donc les compétences de la Région wallonne.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. 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 « seul le personnel disposant d'une phytolice de type NP ou P3 peut délivrer l'information prévue à l'alinéa 1^{er} », la première phrase de l'alinéa 4 de 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 des articles 18 et 19 de l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

Elle sera revue en conséquence.

⁴ 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 » (arrêts n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995 ; n^o 2/2009 du 15 janvier 2009 ; n^o 149/2010 du 22 décembre 2010). Il en va à fortiori de même 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.

Article 4

Cette disposition devra être complétée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Jacques JAUMOTTE