

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.769 du 11 juin 2020

A. 225.359/XIII-8366

En cause : **la société de droit néerlandais
CERTIS EUROPE BV,**
ayant élu domicile chez
M^e François TULKENS, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 1^{er} juin 2018, la société de droit néerlandais CERTIS EUROPE BV demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mars 2018 interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes, publié au *Moniteur belge* du 4 avril 2018.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2020.

Cette audience a été remise *sine die* au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du COVID-19.

Avec l'accord de toutes les parties, l'affaire a été traitée conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que modifié par un arrêté royal du 4 mai 2020.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a émis un avis conforme.

À la suite de la communication de cet avis aux parties, les débats ont été clos et l'affaire mise en délibéré le 14 mai 2020.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. L'article 2 du décret de la Région wallonne 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 » introduit dans le décret de la Région wallonne du 10 juillet 2013, sous un nouveau titre III/1 intitulé « Conditions d'application de certains pesticides en tout lieu », un nouvel article 4/1 qui dispose comme suit :

« § 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 ».

L'objectif poursuivi par cette nouvelle disposition est explicité comme suit dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parl. wallon, 2015-2016, n° 556/1, pp. 6-7) :

« L'article vise à habiliter le Gouvernement à prendre des mesures restreignant ou interdisant l'application de certains 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.

La disposition vise les substances actives qui représentent un risque pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature. Le risque engendré par la substance active doit être démontré par le Gouvernement dans le cadre de la motivation de la restriction ou de l'interdiction adoptée. Cette motivation pourra faire référence au principe de précaution visé à l'article 23 de la Constitution. À cet égard, il faut rappeler que le principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 définit ce principe de précaution suivant ces termes : "En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement".

Ces restrictions ou interdictions pourront concerner un ou plusieurs pesticides, être prises pour une durée temporaire ou indéterminée. Elles pourront également concerner tout ou partie du territoire wallon. De ce fait, elles pourront concerner l'utilisation par les particuliers de substances sur leurs terrains privés.

Elle vise également à permettre au Gouvernement d'adopter des mesures de protection de certains lieux et aux abords de ceux-ci lorsque la réglementation ou l'interdiction est limitée à une partie du territoire. On vise en particulier les zones tampon, déjà instituées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon.

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 ».

2. Le 9 mai 2017, un recours en annulation des articles 2, 3 et 4 du décret du 20 octobre 2016 précité est introduit devant la Cour constitutionnelle.

3. Le 15 décembre 2017, le Gouvernement wallon soumet à la section de législation du Conseil d'État, 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, un projet d'arrêté interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes, pris en exécution de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 précité. Dans son avis n° 62.698/4 du 15 janvier 2018, la section de législation s'exprime comme suit au sujet de l'une des dispositions de l'arrêté en projet :

« 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.

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.

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

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ».

4. Le 22 mars 2018, le Gouvernement wallon adopte un arrêté interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes. Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* du 4 avril 2018, constitue l'acte attaqué. Il comporte cinq

dispositions; l'article 1^{er} définit un certain nombre de notions, l'article 4 fixe son entrée en vigueur au 1^{er} juin 2018, l'article 5 charge le ministre de l'Environnement de son exécution, tandis que les articles 2 et 3 sont libellés comme suit :

« Art. 2. L'utilisation de tout pesticide contenant des néonicotinoïdes est interdite.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les pesticides contenant des néonicotinoïdes, pour lesquels il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes, peuvent être appliqués par des utilisateurs professionnels titulaires d'une phytolice P1, P2 ou P3 dans le cadre d'une activité agricole au sens de l'article D.3, 1^o, du Code wallon de l'Agriculture.

L'annexe II du présent arrêté dresse la liste des usages pour lesquelles il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes et pour lesquelles l'utilisation de pesticides contenant les substances actives visées est autorisée. Afin d'assurer que les utilisateurs professionnels de pesticides contenant les substances actives concernées par l'annexe II, 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, le Ministre peut établir une brochure explicative mise à disposition de ces utilisateurs professionnels.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les pesticides contenant des néonicotinoïdes peuvent être appliqués par des utilisateurs professionnels titulaires d'une phytolice P1, P2 ou P3 pour des raisons de conservation de la nature, de conservation du patrimoine végétal ou de sécurité des personnes, en ce compris pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, cette dérogation intervient en dernier recours, pour un traitement limité et par les moyens les plus adéquats.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les biocides contenant des néonicotinoïdes peuvent être appliqués par des utilisateurs professionnels enregistrés comme utilisateurs de produits biocides du circuit restreint, pour des raisons de conservation de la nature, de conservation du patrimoine végétal, gestion des risques sanitaires ou de sécurité des personnes, en ce compris pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes visées par la circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes, ainsi que pour la lutte contre les espèces *Carduus crispus*, *Cirsium lanceolatum*, *Cirsium arvense*, les *Rumex crispus*, et *Rumex obtusifolius* cette dérogation intervient en dernier recours, pour un traitement limité et par les moyens les plus adéquats.

Art. 3. Les distributeurs informent l'acheteur de pesticide contenant des néonicotinoïdes de l'interdiction d'utilisation prévue à l'article 2. Ils l'informent des risques présentés par les néonicotinoïdes pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine et pour la conservation de la nature.

Pour assurer l'information prévue à l'alinéa 1^{er}, les distributeurs placent les pesticides contenant des néonicotinoïdes sous clés ou dans un étalage hors d'accès libre pour les acheteurs particuliers.

Le Ministre peut arrêter le contenu, la forme et les modalités de l'obligation d'information visée à l'alinéa 1^{er}.

Seul le personnel disposant d'une phytolice de type NP ou P3 peut délivrer l'information prévue à l'alinéa 1^{er}. Cette obligation ne s'applique pas lors de la vente de pesticides affectés en circuit libre au sens de l'arrêté royal du 8 mai 2014 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides.

Le Ministre peut établir une brochure explicative mise à disposition de ces utilisateurs professionnels ».

5. Par un arrêt n° 32/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle rejette le recours en annulation dirigé contre les articles 2, 3 et 4 du décret du 20 octobre 2016. Cet arrêt comporte notamment les motifs suivants :

« B.14.1. Le moyen unique est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 39, 134 et 143, § 1^{er}, de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, et VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus ou non en combinaison avec le principe de proportionnalité.

La partie requérante fait valoir en substance que les dispositions attaquées portent atteinte à la compétence fédérale en matière d'établissement de normes de produits, ou qu'elles rendent à tout le moins impossible ou exagérément difficile l'exercice de cette compétence fédérale. Ainsi, elles violeraient également le principe de l'union économique et monétaire.

[...]

B.16. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement. Le législateur régional trouve dans l'alinéa 1^{er}, 1^o, de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air, contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux pesticides, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces pesticides qui se répandent dans l'environnement.

B.17.1. La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'État fédéral a donné à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sa rédaction actuelle, à partir du 30 juillet 1993. La compétence du législateur fédéral pour encore fixer des normes visant à protéger l'environnement a de ce fait disparu. Cette compétence revient désormais aux régions.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale demeure toutefois compétente pour fixer à cet égard des normes de produits, à condition d'y associer les gouvernements régionaux (article 6, § 4, 1^o, de cette même loi spéciale).

Les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

B.17.2. Les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44) ont souligné qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" dont

l'établissement est réservé à l'autorité fédérale les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue écologique, "au moment de leur mise sur le marché". En effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

B.18. Les dispositions attaquées ne déterminent pas les prescriptions auxquelles les pesticides désignés par le Gouvernement wallon doivent répondre pour être mis sur le marché. Elles visent seulement à réglementer l'usage de pesticides. Ainsi, les dispositions attaquées n'établissent aucune norme de produit et relèvent de la compétence du législateur décentralisé en matière de protection de l'environnement.

B.19.1. Dans l'exercice de ses compétences, le législateur décentralisé doit néanmoins respecter la loyauté fédérale.

B.19.2. L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

"Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts".

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.20.1. En soi, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016, n'implique aucune interdiction de l'utilisation de pesticides. Comme il est dit en B.6.1, la disposition attaquée se limite à habiliter le Gouvernement wallon, d'une part, à réglementer ou à interdire, "en tout lieu" et "sur la totalité ou une partie du territoire de la Région wallonne", l'usage de certains pesticides en raison des risques liés aux substances actives qu'ils contiennent et, d'autre part, en l'absence de solution de substitution, à prévoir des exceptions à ces restrictions ou interdictions pour les utilisateurs professionnels.

B.20.2. À propos de l'habilitation conférée au Gouvernement wallon, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-Être animal a indiqué :

"En commission, certains députés ont estimé que cette habilitation accordée au Gouvernement par le biais de ce décret était trop large. Néanmoins, il n'est pas possible raisonnablement de prévoir, au niveau d'un décret, toutes les règles à respecter, les éventuelles interdictions et dérogations envisageables, substance par substance. Vous me demandez [...] de venir avec un décret qui va identifier la substance, le cas dans lequel elle est interdite, les dosages réduits, les périmètres réduits, tel usage ou non. Cela serait illisible dans un décret. Une habilitation est nécessaire pour le faire par arrêté, substance par substance.

Ce type de mise en œuvre doit être formalisé au niveau d'un arrêté d'exécution.

Dans ce contexte, l'habilitation vise à ce que le Gouvernement soit compétent pour prendre les mesures nécessaires pour chaque substance en fonction de l'évolution des connaissances.

Cette habilitation est similaire à celle déjà utilisée dans les autres Régions et n'a pas été contestée par le Conseil d'État" (CRI, Parlement wallon, 2016-2017, n° 5, pp. 32-33).

B.20.3. Une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

B.21. Pour être compatible avec le principe de la loyauté fédérale, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016, ne peut être interprété en ce sens que le Gouvernement wallon serait habilité à édicter une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, qui aurait pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés.

B.22. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.21, le moyen n'est pas fondé ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 39 et 143, § 1^{er}, de la Constitution, du principe de proportionnalité, de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles 4/1 et 4/2 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 », ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

En premier lieu, la requérante soutient que l'objet de l'acte attaqué emporte une violation de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, consacrant le principe de loyauté procédurale, et du principe de proportionnalité propre à l'exercice de toute compétence, en ce qu'il rend impossible ou, à tout le moins, exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de sa compétence en matière de normes de produits. Elle développe ce grief comme suit :

« L'interdiction générale prévue par l'arrêté attaqué rend inopérante la compétence de l'autorité fédérale de décider si un produit peut ou non être mis sur le marché. En effet, l'arrêté attaqué aboutit à ce qu'un pesticide contenant des

néonicotinoïdes, licitement mis sur le marché en application des règles fédérales, ne puisse cependant pas être utilisé sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

Une interdiction d'utilisation générale aboutit, en pratique, à un résultat identique à une interdiction de mise sur le marché. En effet, il [y a] pour le moins incohérence à d'une part autoriser la mise sur le marché d'un produit si son utilisation est d'autre part interdite.

L'interdiction d'utilisation imposée par l'arrêté attaqué n'interdit certes pas formellement la vente des pesticides contenant des néonicotinoïdes. Cela étant, il n'y a aucun sens à acheter un produit si on ne peut pas l'utiliser. Le résultat auquel aboutit l'arrêté attaqué est donc identique à une interdiction de mise sur le marché : en cas d'interdiction de mise sur le marché, le produit ne peut pas être vendu car la vente est en elle-même interdite; en cas d'interdiction générale d'utilisation, le produit ne peut *de facto* pas être vendu puisque l'acheteur ne pourra pas utiliser le produit qu'il achètera. Les deux hypothèses ont donc pour conséquence que le produit ne sera plus vendu.

Or, c'est à l'autorité fédérale que revient la compétence de décider de la mise sur le marché d'un produit. L'arrêté attaqué, en produisant les mêmes effets qu'une interdiction de mise sur le marché, rend impossible ou, à tout le moins, exagérément difficile l'exercice par l'autorité fédérale de sa compétence. En effet, l'interdiction générale d'utilisation prévue par l'arrêté attaqué retire tout effet utile à la décision fédérale d'autorisation de mise sur le marché ».

S'agissant des dérogations à l'interdiction d'utilisation des pesticides contenant des néonicotinoïdes prévues par l'article 2, alinéas 2 à 4, de l'arrêté attaqué, elle soutient que celles-ci sont réservées aux utilisateurs professionnels, ne concernent que des hypothèses très limitées et ne remettent donc pas en cause le caractère général de l'interdiction édictée par l'arrêté attaqué.

En second lieu, elle reproche à l'acte attaqué de régler unilatéralement une matière qui doit faire l'objet d'un accord de coopération alors que la Cour constitutionnelle juge que la conclusion d'un accord de coopération est nécessaire lorsque les compétences de l'autorité fédérale et des collectivités fédérées sont fortement imbriquées et que, en l'espèce, plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État ont mis en évidence le degré élevé d'imbrication des compétences des différentes collectivités dans le cadre de la transposition 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, dont l'acte attaqué concourt à la transposition.

À son estime, les illégalités dénoncées dans ce moyen ne trouvent pas leur source dans le décret du 10 juillet 2013 mais bien dans l'utilisation irrégulière que le Gouvernement a faite de la marge d'appréciation qui lui a été confiée par le législateur wallon.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime tout d'abord que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise la violation du principe de loyauté fédérale, à défaut d'intérêt de la partie requérante.

Sur le fond, elle soutient que l'acte attaqué relève de la compétence de la Région wallonne en matière de protection de l'environnement découlant de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dès lors qu'il vise à réglementer l'utilisation dans l'environnement des produits contenant des néonicotinoïdes, en raison du risque qu'ils présentent pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature.

Elle considère que l'acte attaqué n'établit pas une « norme de produit », puisqu'il a pour objet de réglementer l'utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes lorsqu'ils sont déjà mis sur le marché et qu'il n'a pas pour objet de fixer les conditions auxquelles ces produits doivent répondre pour être mis sur le marché.

Selon elle, la seule circonstance que les dispositions adoptées en matière environnementale puissent éventuellement affecter les compétences fédérales n'a pas pour effet de violer les règles répartitrices de compétence, car il n'est pas démontré que l'arrêté attaqué rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale en matière de normes de produits. Elle développe son argumentation comme suit :

« En effet, l'interdiction de l'utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes est limitée :

1/ elle ne s'applique pas aux utilisateurs professionnels titulaires d'une phytolice P1, P2 ou P3 :

- "dans le cadre d'une activité agricole au sens de l'article D.3,1^o, du Code wallon de l'Agriculture" pour les pesticides contenant des néonicotinoïdes "pour lesquels il n'existe pas d'alternatives satisfaisantes" (article 2, alinéa 2) ou
- "pour des raisons de conservation de la nature, de conservation du patrimoine végétal ou de sécurité des personnes, en ce compris pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes" (article 2, alinéa 4).

2/ elle ne s'applique pas aux utilisateurs professionnels enregistrés comme utilisateurs de produits biocides du circuit restreint "pour des raisons de conservation de la nature, de conservation du patrimoine végétal, gestion des risques sanitaires ou de sécurité des personnes, en ce compris la lutte contre les espèces exotiques envahissantes" (article 2, alinéa 4) ».

C. Le mémoire en réplique

La requérante conteste l'argument de la partie adverse sur l'irrecevabilité du moyen en faisant valoir que la question du respect de la loyauté fédérale se rapporte en l'espèce à la compétence de l'auteur de l'acte et relève donc de l'ordre public.

Sur le fond, elle soutient que l'interdiction d'utilisation prévue par l'arrêté attaqué n'est pas une interdiction limitée dès lors qu'il édicte une interdiction générale d'utilisation applicable sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne et que ce n'est que « par dérogation » à cette interdiction générale d'utilisation que l'arrêté attaqué admet l'utilisation du produit dans des circonstances très spécifiques.

IV.2. Examen

L'exception d'irrecevabilité du moyen à défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse doit être rejetée dès lors que, en l'espèce, la question du respect de la loyauté fédérale concerne directement la compétence de l'auteur de l'acte et, partant, a trait à l'ordre public.

L'acte attaqué trouve son fondement direct 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 », tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016 portant modification du décret du 10 juillet 2013.

Dans son arrêt n° 32/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a rejeté le grief contestant la validité de cette disposition décrétole sous réserve d'une interprétation formulée en ces termes :

« B.20.3. Une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

B.21. Pour être compatible avec le principe de la loyauté fédérale, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016, ne peut être interprété en ce sens que le Gouvernement wallon serait habilité à édicter une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, qui aurait pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés ».

En interdisant de manière générale l'utilisation de tout pesticide contenant des néonicotinoïdes sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté attaqué viole l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 précité tel qu'il a été interprété par la Cour constitutionnelle.

Les dérogations visées aux alinéas 2 à 5 de l'article 2 de l'arrêté attaqué ne concernent que les « utilisateurs professionnels » dans des conditions très spécifiques, de sorte que ces dérogations ne permettent pas de conclure que l'interdiction contenue dans l'arrêté attaqué ne présenterait pas un caractère général.

L'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté attaqué viole également le principe de la loyauté fédérale inscrit à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, dès lors que l'interdiction générale d'utilisation empêche l'autorité fédérale d'encre encore exercer sa compétence en matière de normes de produits ou, à tout le moins, rend l'exercice de cette compétence exagérément difficile puisque le résultat auquel aboutit l'arrêté attaqué, à savoir une interdiction quasi générale d'utilisation, est en substance identique à une interdiction de mise sur le marché. Ainsi que le relève la partie requérante, le produit frappé par l'interdiction édictée dans l'acte attaqué ne pourra en effet être vendu *de facto* puisque l'acheteur potentiel ne sera pas en mesure de l'utiliser.

En conclusion, le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013 et de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mars 2018 interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes, publié au *Moniteur belge* du 4 avril 2018, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 11 juin 2020 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux