

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.823/2/V
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du Gouvernement wallon, le 13 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes", a donné le 23 juillet 2001 l'avis suivant :

Observations générales

1. L'arrêté en projet charge de diverses missions un service fédéral, la section de biosécurité et biotechnologie de l'Institut scientifique de la santé publique. Il reconnaît à ce service la qualité d'"expert technique".

Ce faisant, il s'inscrit dans les prévisions de l'article 18 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité, conclu à Bruxelles le 25 avril 1997, dont il résulte que les Régions peuvent charger le service de biosécurité et biotechnologie visé par cet accord, d'une mission d'expertise de nature à les éclairer dans la mise en oeuvre, notamment, de la directive du Conseil 90/219/CEE du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, l'article 2, 1°, de l'accord précisant que

"... cette réglementation sera étendue aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et aux organismes pathogènes pour l'homme.".

Il convient, toutefois, d'apporter les deux précisions suivantes :

a) D'une part, selon l'article 18 de l'accord de coopération, les Régions ne peuvent charger le service de biosécurité et biotechnologie de la mission indiquée, que moyennant la conclusion d'une convention à cette fin.

Il convient de s'assurer que cette condition est remplie.

b) D'autre part, si l'accord de coopération s'applique à l'utilisation confinée d'organismes pathogènes pour l'homme, il ne s'applique pas à l'utilisation confinée d'organismes zoopathogènes ou phytopathogènes.

Contrairement à ce qu'il prévoit, l'arrêté en projet ne peut donc charger le service de biosécurité et biotechnologie de missions se rapportant à l'utilisation confinée d'organismes zoopathogènes ou phytopathogènes ⁽¹⁾.

2. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet n'ont d'autre objet que de rappeler des règles qui figurent dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Il en est ainsi :

- a) de l'article 7, qui rappelle l'article 20 du décret;
- b) de l'article 21, alinéa 2, qui rappelle l'article 65 du décret;
- c) de l'article 21, alinéa 3, qui rappelle l'article 14, § 5, alinéa 4, du décret;
- d) de l'article 21, alinéa 4, qui rappelle l'article 71 du décret;
- e) de l'article 22, § 1er, qui rappelle l'article 10, § 1er, alinéa 2, 2°, du décret;
- f) de l'article 22, § 2, qui rappelle l'article 11 du décret;
- g) de l'article 23, qui rappelle l'article 58, § 2, 2°, du décret, en ce qu'il prévoit l'obligation d'informer l'autorité compétente.

Toutes ces dispositions sont inutiles et doivent donc être omises.

⁽¹⁾ Les Régions ne peuvent, en effet, attribuer unilatéralement une mission déterminée à un service fédéral (voir notamment l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66 du 30 juin 1988).

3. L'article 14 de la directive du Conseil 90/219/CEE du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés impose aux Etats membres de mettre en place un régime garantissant l'existence et la mise en oeuvre d'un plan d'urgence en cas d'accident.

L'article 13 de l'arrêté en projet tend à transposer cette disposition, en prévoyant que toute demande de permis d'environnement relative à une utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou d'organismes pathogènes doit contenir un projet de plan d'urgence, déterminant les mesures incombant à l'exploitant en cas d'accident. Il appartient à l'autorité saisie de la demande de permis d'apprécier si les mesures proposées par l'exploitant sont suffisantes.

Ce dispositif ne suffit pas à transposer complètement l'article 14 de la directive.

En effet, le plan d'urgence visé par la directive ne se limite pas aux mesures que peut ou que doit prendre l'exploitant en cas d'accident.

Il couvre aussi les mesures que doivent prendre les autorités et services compétents pour assurer la sécurité du public et la protection de l'environnement, singulièrement en dehors de l'enceinte de l'établissement dans lequel se produit un accident.

L'organisation de ces dernières mesures implique la mise en place d'un dispositif qui excède les prévisions du décret du 11 mars 1999, sur la base duquel est pris l'arrêté en projet.

En outre, elle relève indissociablement, non seulement des compétences régionales dans les matières de la protection de l'environnement et de la police des

établissements dangereux, insalubres et incommodes, mais aussi de la compétence fédérale en matière de protection civile ⁽¹⁾.

Il s'indiquerait que les Régions et l'autorité fédérale concluent un accord de coopération en ce domaine.

Observations particulières

Examen du projet

Division du projet

La division de l'arrêté en projet en chapitres, eux-mêmes divisés en sections, ne se justifie pas, l'absence de diversité de ces articles et leur nombre relativement peu élevé.

Intitulé

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes."

⁽¹⁾ Comparer avec la solution retenue à propos des plans d'urgence externes prévus par la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses : voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 29.051/VR, donné le 8 avril 1999 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 décembre 1999 portant approbation de l'accord de coopération concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Doc. parl. wall., sess. extr. 1999, n° 45/1, pp. 5 et 6).

Préambule

Alinéa 1^{er}

Mieux vaut écrire : "... notamment les articles 4, 5, 7, 8 et 9;"

Alinéa 2

Cet alinéa doit être remplacé par les alinéas suivants :

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 31.823/2/V du Conseil d'Etat, donné le 23 juillet 2001 en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Alinéa 5 (nouveau)

A la suite de l'indication du ministre proposant, on écrira les mots :

"Après délibération;"

Dispositif

Article 1^{er} (nouveau)

Il convient de prévoir un premier article dans lequel il sera fait référence à la directive que l'arrêté en projet tend à transposer, qui sera rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose la directive 90/219/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés,

.../...

modifiée par les directives 94/51/CE de la Commission du 7 novembre 1994, et 98/81/CE du Conseil du 26 octobre 1998."

Article 1er (devenant l'article 2)

1. Au 11°, il faut remplacer le mot "mandatée" par le mot "chargée".

2. Au 13°, il y a lieu de remplacer les mots "Institut Scientifique de la Santé Publique" par les mots "Institut scientifique de la Santé publique-Louis Pasteur", afin de respecter la dénomination complète de cet institut.

Articles 2 et 3 (devenant l'article 3)

Les articles 2 et 3 doivent être remplacés par un seul article rédigé comme suit :

"Art. 3. Les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes s'appliquent aux installations ou activités énumérées aux rubriques n^{os} 73.10.03., 73.10.04., 73.90.01., 73.90.02. de l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidence et des installations et activités classées."

Lesdites conditions sectorielles ne s'appliquent pas :

1° aux utilisations confinées mettant ... (la suite comme à l'article 3 du projet);".

Article 4

L'arrêté en projet fait référence à

"... la partie douze du formulaire de demande de permis d'environnement constituant l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du ... relatif à la procédure d'octroi du permis d'environnement et du permis unique, aux déclarations et aux mesures de police administrative."

Un projet d'arrêté ayant cet objet est soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (dossier 31.254/4).

Force est de constater que l'annexe I de ce projet d'arrêté comprend seulement onze parties.

Il appartiendra donc au Gouvernement de compléter ledit projet d'arrêté, pour qu'il puisse y être fait référence comme annoncé.

Article 9

Tel qu'il est rédigé, le texte ne permet pas de déterminer à qui il appartient de "juger" qu'une information est confidentielle et doit le rester.

Article 10

A l'alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots "En cas d'hésitation" par les mots "En cas de doute".

Article 13

A l'alinéa 4, la référence à la directive 98/81 doit être omise. Cet alinéa doit donc débiter par les mots :

"Le présent article ..." (la suite comme au projet).

Articles 14 et 15

L'article 14 permet à l'exploitant de désigner une ou plusieurs personnes en qualité d'"utilisateurs", sous l'autorité de qui sont placées les utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes.

L'article 15 prévoit, quant à lui, que l'exploitant désigne un "responsable de la biosécurité". Cette disposition détermine, en termes exemplatifs, les missions du responsable de la biosécurité.

Tel qu'il est rédigé, le texte ne permet pas de distinguer clairement les missions respectives de l'"utilisateur" et du "responsable de la biosécurité".

Article 16

Il convient d'omettre le 1° de l'alinéa 2 et d'ajouter un alinéa prévoyant que le président est désigné parmi les membres du Comité de biosécurité.

Article 19

Cet article est superflu et doit être omis.

Article 20 (devenant l'article 19)

A l'alinéa 2, les mots "sont consultables" doivent être remplacés par les mots "peuvent être consultés".

Abrogatoire

L'arrêté en projet doit être complété par une disposition abrogeant le titre Ier, chapitre IV, du règlement général pour la protection du travail.

Entrée en vigueur

L'arrêté en projet ne pourra entrer en vigueur avant que le décret du 11 mars 1999 ne soit lui-même entré en vigueur, à la date que le Gouvernement fixera à cette fin.

Exécutoire

Il manque un exécutoire à l'arrêté en projet. Il doit être complété de la manière suivante :

"Art Le Ministre qui a l'environnement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

Annexes

Annexe I

Dans les phrases liminaires des 1^{re} et 2^e parties, la référence à l'article 1^{er}, 10°, doit être omise, vu que cette disposition ne vise pas les techniques de modification génétique énumérées dans cette annexe.

Annexe II

1. La 2^e partie renvoie à une 3^e partie de la même annexe qui est, en l'état actuel du projet, sans contenu.

2. Dans la 2^e partie de l'annexe II, il est précisé que cette annexe est complétée, notamment, "par les notes explicatives élaborées par l'expert technique et par les notes explicatives élaborées par la Commission (décision 2000/608/CE du 27 septembre 2000, JO L 258/43 du 12.10.2000)".

Il ne peut être admis que le Gouvernement confère à l'expert technique, qui n'assume aucune responsabilité politique, le pouvoir de compléter l'arrêté en projet.

En ce qui concerne les notes explicatives élaborées par la Commission européenne, plutôt que de se limiter à faire référence à la décision 2000/608/CE, il convient d'en reproduire les termes dans l'arrêté en projet.

La même observation vaut également pour la 1^{re} partie de l'annexe III.

Annexe III

1. Dans la 1^{re} partie, B, les mots "la directive 90/679/CEE du Conseil" doivent être remplacés par les mots "la directive 2000/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail référence suivante", cette dernière directive ayant abrogé la première ⁽¹⁾.

2. Dans la 4^e partie, figure une "liste des organismes dont l'utilisation est soumise aux dispositions des arrêtés fédéraux relatifs à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux".

Comme telle, cette liste n'a pas sa place dans l'arrêté en projet.

⁽¹⁾ J.O.C.E., n° L.262 du 17 octobre 2000;

Il convient plutôt de se limiter à faire référence aux dispositions auxquelles il est renvoyé.

Annexe IV

Cette annexe est destinée à transposer l'annexe IV de la directive 90/219/CEE.

Les dispositions à l'examen s'écartent assez sensiblement de celles de l'annexe IV de la directive.

Rien ne s'y oppose, du moment qu'il peut être établi qu'aucune des dispositions envisagées n'est moins sévère que ce que prévoit la directive.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas.

Observations finales de légistique

1. Lorsqu'il est fait référence à une disposition ou un groupe de dispositions, chaque élément permettant l'identification précise de ceux-ci doit être suivi d'une virgule. Ainsi par exemple, mieux vaut écrire, à l'article 1er, 7°, en projet, "à l'annexe I, 2° partie,", et à l'article 12 en projet, "l'article 50, §2,".

2. Aux annexes III et V en projet, il y a lieu de prévoir la formule finale suivante :

"Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon portant conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes.".

Ces annexes doivent être signées, à l'instar de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. JANS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS