

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 100.963 du 21 novembre 2001

A.72.629/VI-16.090

En cause : **l'Etat belge**, représenté par le
Ministre, adjoint au Ministre des
Affaires étrangères, chargé de
l'Agriculture,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beusaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 décembre 1996 par l'Etat belge,
représenté par le Ministre des Classes moyennes qui demande l'annulation de
l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juin 1996 modifiant le règlement général
pour la protection du travail en ce qui concerne l'utilisation d'organismes
génétiquement modifiés et/ou pathogènes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 16 mars 2001 ordonnant le dépôt au greffe du
dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 novembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Etienne ORBAN de XIVRY, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. LES FAITS.

Considérant que les faits utiles de la cause sont les suivants :

1. Le 23 décembre 1992, le gouvernement wallon adopte en première lecture un projet d'arrêté relatif à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, destiné à transposer dans l'ordre juridique belge la directive du conseil 90/219/CEE du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (J.O.C.E. n° L117/1 du 8 mai 1990).

Le projet fait l'objet d'un premier avis de la Section de législation du Conseil d'Etat, le 28 juin 1993 (avis L. 22.146/9), qui le considère comme n'étant pas en état d'être examiné, à défaut de conclusion de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions "relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité" jugé nécessaire à l'application effective des directives 90/219/CEE et 90/220/CEE du 23 avril 1990 et indissociable du projet.

2. Le 3 février 1995, la Section de législation est invitée à donner son avis sur un projet d'arrêté "modifiant le règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés

et/ou pathogènes. Dans son avis du 7 mars 1995 (L.24.102/9), elle estime ne pouvoir l'examiner, dès lors que l'accord de coopération précité, non approuvé par l'autorité fédérale et non signé par les diverses parties, n'existe encore qu'à l'état de projet et qu'au surplus, il ne pourra produire ses effets qu'après assentiment par la loi, les décrets et l'ordonnance.

3. Le projet est, par la suite, modifié pour tenir compte, notamment, des adaptations techniques apportées à la directive 90/219/CEE précitée par la directive de la Commission 94/51/CEE du 7 novembre 1994. Ainsi modifié, il est examiné par le gouvernement en sa séance du 13 juin 1996. Lors, le gouvernement décide de l'adopter vu l'urgence motivée par la nécessité de transposer au plus vite les directives 90/219/CEE et 94/51/CEE.

Dans la note au gouvernement du 31 mai 1996, l'urgence est justifiée par les raisons suivantes :

" La Commission européenne a, en date du 4 mars 1996, adressé à la Belgique un avis motivé pour défaut de transposition de la directive 94/51/CEE adaptant au progrès technique la directive 90/219/CEE. La Commission a laissé aux autorités belges un délai de deux mois pour se mettre en règle et envisage un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

L'absence actuelle de réglementation wallonne en matière de biosécurité est en outre préjudiciable au développement du secteur en pleine expansion des bio-industries.

Il est dès lors proposé de ne plus solliciter l'avis du Conseil d'Etat sur le texte du projet d'arrêté du Gouvernement wallon. Le Conseil d'Etat a lors de ses avis précédents indiqué qu'il n'accepterait de se prononcer sur le texte qu'après l'approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions par le Parlement wallon. Cette approbation, qui ne peut intervenir qu'après la signature de l'accord par toutes les parties, ne peut être espérée avant plusieurs mois.";

4. Dans le préambule de l'arrêté attaqué du Gouvernement wallon du 13 juin 1996 précité, l'urgence est motivée comme suit :

" Considérant le retard de transposition par la Région wallonne de la Directive 90/219/CEE du Conseil relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés;

Considérant que l'absence actuelle de réglementation wallonne en matière de biosécurité est préjudiciable au développement du secteur en pleine expansion des bio-industries et qu'il convient de remédier rapidement à cette lacune;

Considérant l'utilisation simultanée de micro-organismes ou d'organismes pathogènes et de micro-organismes ou d'organismes génétiquement modifiés dans les installations où s'effectuent des manipulations génétiques;

Considérant que la sécurité des opérations impliquant des micro-organismes ou des organismes génétiquement modifiés est évaluée en tenant compte des caractéristiques des micro-organismes ou des organismes donneurs et accepteurs de gènes et notamment de leur pathogénicité pour l'homme, les plantes et les animaux;

Considérant dès lors la nécessité de contrôler les micro-organismes et les organismes tant génétiquement modifiés que pathogènes;

Considérant le projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité, notamment l'article 1^{er}, 1^o, visant à assurer une transposition harmonieuse de la Directive 90/219/CEE précitée;"

5. L'arrêté a été publié au Moniteur belge du 25 octobre 1996 après que le texte a été traduit en langue allemande.

II. EN DROIT

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce que l'acte attaqué a été pris sans consultation préalable et obligatoire du Conseil d'Etat, alors que la directive transposée date de 1990 et que plus de quatre mois se sont écoulés entre la date d'intervention de l'arrêté et la date de publication au Moniteur belge;

Considérant que la partie adverse, dans son mémoire en réponse, rappelle les motifs avancés dans la note précitée du 31 mai 1996 au gouvernement wallon et ajoute que l'urgence invoquée pour se dispenser de prendre l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat n'est pas démentie par le délai de publication, dès lors que la partie adverse a été confrontée à de sérieux problèmes de traduction, particulièrement en langue allemande, en raison du caractère technique du texte, et que dès octobre 1996, lorsque les services de la chancellerie du ministère de la Région wallonne ont pu disposer d'une traduction complète et fiable, ils l'ont adressée au service des publications du Moniteur belge;

Considérant que le Conseil d'Etat, Section d'administration, ne peut avoir égard qu'aux motifs invoqués dans le préambule de l'arrêté attaqué; qu'il

ne peut donc avoir égard aux autres motifs avancés dans la note précitée du 31 mai 1996 ou dans le mémoire en réponse; qu'en l'espèce, les motifs figurant au préambule sont dénués de pertinence; que les troisième, quatrième et cinquième considérants n'ont aucunement trait à l'urgence qu'il y avait de prendre le règlement attaqué mais tendent uniquement à justifier le fait qu'il règle l'utilisation, non seulement d'organismes génétiquement modifiés mais également d'organismes pathogènes; qu'il en va de même du sixième considérant qui se borne à se référer au projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions; que le premier considérant ne peut pas davantage être considéré comme pertinent, dès lors que la partie adverse se prévaut de sa propre lenteur à transposer la directive communautaire 90/219/CEE précitée qui aurait dû l'être, aux termes mêmes de l'article 22, au plus tard le 23 octobre 1991; qu'en ce qui concerne le deuxième considérant, d'une part, la nécessité de remédier "rapidement" à une lacune dans la réglementation wallonne n'implique pas une urgence telle que la Section de législation du Conseil d'Etat ne pouvait pas être consultée, fût-ce dans un délai ne dépassant pas trois jours, et, d'autre part, cette motivation est tautologique; que, par ailleurs, l'urgence invoquée dans le préambule est démentie par les circonstances de temps dans lesquelles l'acte attaqué a été publié; qu'on ne saurait en effet admettre, même pour cause de traduction, un délai de plus de quatre mois s'écoulant entre la signature de l'acte et sa publication; qu'il appartenait à la partie adverse elle-même de prendre les mesures pratiques nécessaires pour que la traduction en langue allemande soit disponible dans les plus brefs délais eu égard à l'urgence invoquée; que par suite, le moyen est fondé; qu'il n'est pas opportun d'examiner le bien-fondé des autres moyens, afin de ne pas empiéter sur les attributions de la Section de législation lors de l'éventuelle réfection de l'acte;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse demande qu'en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, il soit fait application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'à cet égard elle fait valoir, d'une part, que cette disposition légale a été introduite principalement en vue de remédier aux inconvénients résultant de l'annulation d'un acte réglementaire après plusieurs années d'application et, d'autre part, qu'un arrêté est actuellement soumis pour avis à la Section de législation du Conseil d'Etat qui est destiné à remplacer l'arrêté attaqué dès l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Considérant que le rétablissement de la légalité au contentieux de l'excès de pouvoir, se traduit, en règle, par l'annulation de l'acte attaqué, laquelle, par nature, opère avec effet rétroactif; qu'en insérant un article 14ter dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a entendu permettre à la Section d'administration de tempérer, dans certains cas, la rigueur de cette sanction en indiquant, "par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine"; que la faculté qui lui a été ainsi donnée ne trouve, selon les termes mêmes de l'article 14ter, à s'exercer qu'à l'égard des actes réglementaires; qu'elle doit en faire usage avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de l'arrêté attaqué aurait des circonstances extrêmement graves du point de vue de la sécurité juridique; que la partie adverse reste en défaut d'établir que tel serait le cas en l'espèce; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande formulée par elle dans son dernier mémoire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juin 1996 modifiant le règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et/ou pathogènes;

Article 2.

Les dépens, liquidés en débet à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e
chambre, le vingt et un novembre deux-mille un par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.