ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 2 février 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés", a donné le 28 juin 1993 l'avis suivant :

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que l'Etat et les Régions ont entamé un processus de concertation concernant la transposition des directives du Conseil 90/219/CEE et 90/220/CEE du 23 avril 1990, relatives respectivement à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, que l'arrêté en projet tend à transposer (1).

Le délégué du Gouvernement a communiqué au Conseil d'Etat le procès-verbal d'une réunion qu'a tenue le comité de concertation à ce sujet, le 2 octobre 1991. Ce procès-verbal est rédigé comme suit :

"Gouvernement national (point 2).

OBJET : Projet d'accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions sur la transposition coordonnée en droit belge des directives de la C.E.E. réglementant l'usage d'organismes génétiquement modifiés ainsi que sur la création, la gestion, le fonctionnement et le financement d'un Conseil de biosécurité "ADN recombinant", d'un Secrétariat "ADN recombinant" et d'un Comité d'avis "ADN recombinant" consultatifs en matière de biosécurité.
(Note/C.C./1991/DOC./750/274)
Rapport du groupe de travail.
(Note/C.C./1991/DOC./750/288)
91A71750.040

---

(1) La transposition de la directive 90/220/CEE n'est envisagée qu'en ce qui concerne la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement à des fins de recherche et de développement et à toute autre fin que leur mise sur le marché.

NOTIFICATION : Le Comité marque son accord sur le texte suivant.

Afin d'assurer une transposition coordonnée en droit belge des directives européennes réglementant l'usage d'organismes génétiquement modifiés, il est créé une structure de concertation et de coordination sous forme d'un "Comité de concertation ADN-recombinant" composé de représentants des divers niveaux de pouvoir concernés (Etat, Communautés, Régions et Commission communautaire commune), ce comité de concertation déterminera lui-même son mode de fonctionnement dans le respect des directives européennes et veillera en particulier à :

- promouvoir la transposition des directives européennes;
- organiser l'échange d'informations;
- organiser la représentation belge au niveau européen.

"Chaque niveau de pouvoir désignera rapidement ses représentants et ce Comité de concertation se réunira au plus tôt afin de permettre à la Belgique de respecter les délais impartis par les Communautés européennes (délai du 23 octobre 1991).

A l'instar du Secrétariat du Comité de concertation Gouvernement-Exécutifs, le Comité de concertation ADN-recombinant pourra compter sur le soutien d'un secrétariat national permanent composé de membres du personnel administratif à charge du budget de l'Etat.

Ce secrétariat est chargé de la transmission permanente d'informations entre les diverses autorités nationales, régionales et communautaires et la C.E.E. Il prépare les réunions du comité, rédige les comptes rendus, tient à jour le fichier informatisé, etc ...

Ce secrétariat est établi dans les bâtiments de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie et fonctionne dans le cadre de la personnalité juridique de cet Institut".

Par ailleurs, des informations communiquées par le délégué du Gouvernement régional, il ressort que la première réunion du "comité de concertation ADN-recombinant" n'a été convoquée que le 9 février 1993, mais que l'accord de coopération envisagé n'a toujours pas été conclu à ce jour.

D'autre part, le dossier transmis au Conseil d'Etat fait apparaître que le Gouvernement wallon souhaite spécialement que l'accord de coopération envisagé porte sur les trois points suivants :

a) la mise en place d'une structure d'avis commune;

b) le mode de communication entre, d'une part, les autorités régionales et, d'autre part, les institutions européennes et les autres Etats membres de la C.E.E., pour assurer le suivi de l'application des directives (1);

c) l'organisation des plans d'urgence et la coordination des secours en cas d'accident.

La conclusion d'un accord de coopération sur le premier point est d'une importance toute particulière, s'agissant d'assurer l'application effective des directives.

Celles-ci prévoient l'obligation pour quiconque souhaite entreprendre l'une des activités visées, de notifier aux autorités désignées par les Etats membres un dossier contenant diverses informations relatives aux

---

(1) Voir spécialement les articles 9 et 6, 2°, de la directive 90/220/CEE.

risques que cette activité est susceptible d'entraîner pour l'environnement et la santé. Les autorités désignées par les Etats membres sont chargées d'examiner les dossiers qui leur sont notifiés; selon les cas, l'activité projetée doit obtenir le consentement de l'autorité ou peut être entreprise à l'expiration d'un délai déterminé, en l'absence d'indication contraire de l'autorité.

Les autorités désignées par les Etats membres sont, ainsi, appelées à jouer un rôle déterminant dans l'application des directives, puisque c'est à elles qu'il appartient d'apprécier, en tenant compte des risques en présence, si et, le cas échéant, à quelles conditions les activités visées sont susceptibles d'être admises ou de ne pas l'être.

Conscient de la nécessité de disposer, en cette matière, de moyens d'action tout à fait fiables, l'auteur de la note au Gouvernement wallon écrit ce qui suit :

> "L'administration régionale ne dispose pas encore des qualifications qu'exige la matière concernée. Par ailleurs, afin d'éviter les distorsions entre les Régions dans l'appréciation scientifique des activités projetées, il s'avère nécessaire de disposer d'une référence scientifique commune.
>
> Aussi est-il proposé d'établir une structure d'avis commune par le biais d'un accord de coopération. Cette structure sera politiquement indépendante et son rôle exclusivement scientifique. La décision ne peut appartenir qu'aux autorités compétentes (Députation permanente), sous réserve d'un avis négatif du fonctionnaire technique dans le cadre de la déclaration visée au nouvel article 17bis (article 17bis, 4, alinéa 3).
>
> Une fois cette structure mise en place, la Région devra la désigner selon une forme à déterminer (arrêté du Gouvernement, convention) comme étant le fonctionnaire technique ou son adjuvante privilégiée".

Bien que la concertation entre l'Etat et les Régions soit toujours en cours, le Gouvernement wallon estime pouvoir adopter l'arrêté en projet en première lecture et le soumettre au Conseil d'Etat. Evoquant les trois points à propos desquels il est souhaité de conclure un accord de coopération, la note au Gouvernement wallon contient le passage suivant :

> "Les discussions relatives à ces trois points pourront se dérouler indépendamment de l'adoption du présent avant-projet. En adoptant le texte, le Gouvernement trace les orientations du régime juridique qui pourra ainsi être exposé aux autres Régions dans le cadre de la conférence interministérielle environnement".

Compte tenu de ce qui précède, l'arrêté en projet et la procédure suivie appellent les deux observations ci-après :

1. Pour satisfaire à l'article 189, alinéa 3, du traité instituant la Communauté économique européenne, les Etats membres ont l'obligation de choisir les formes et les moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives qu'ils doivent exécuter (1). Ils sont tenus de prendre les mesures requises pour garantir effectivement la pleine application des directives dans l'ordre juridique interne (2). En particulier, lorsque l'application d'une règle communautaire dans un Etat membre postule un aménage-

---

(1) C.J.C.E., 8 avril 1976, affaire 48/75, Royer, Rec., p. 497.

(2) Voir notamment C.J.C.E., 23 mai 1985, affaire 29/84, Commission c/Allemagne, Rec., p. 1661.

ment de certains services publics, le fait que les autorités concernées s'abstiennent de prendre les mesures nécessaires est de nature à constituer un manquement au sens de l'article 169 du traité (1).

En l'espèce, force est de constater que, si ne sont pas réglées les questions à propos desquelles le Gouvernement wallon souhaite conclure un accord de coopération avec l'Etat et les autres Régions, en particulier la création d'une structure qualifiée pour examiner les dossiers adressés à l'autorité, la pleine efficacité des directives 90/219/CEE et 90/220/CEE ne sera nullement garantie.

2. Par ailleurs, compte tenu de la procédure de concertation engagée entre l'Etat et les Régions et dont l'issue reste incertaine, l'arrêté en projet ne peut être considéré comme définitif.

En effet, cette concertation porte sur des éléments qui ne peuvent être dissociés de la conception même de l'arrêté en projet, dès lors que, selon les termes de la décision du comité de concertation du 2 octobre 1991, cette concertation tend à assurer la transposition coordonnée, en droit belge, des directives 90/219/CEE et 90/220/CEE; en outre, on ne peut exclure que, sur les trois points que le Gouvernement wallon souhaite voir régler dans un accord de

---

(1) C.J.C.E., 17 février 1970, affaire 31/69, Commission c/Italie, Rec., p. 25.

coopération, la concertation entamée entre les Régions et l'Etat débouche sur un résultat conduisant la Région wallonne à modifier les orientations qu'elle traduit dans l'arrêté en projet (1).

Il résulte des deux observations qui viennent d'être faites que le dossier n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

Au surplus, celui-ci croit bon d'attirer, dès à présent, l'attention des auteurs du projet sur la circonstance que la question de savoir s'il appartient à l'autorité régionale de transposer, en droit interne, la directive du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (90/220/CEE) fait l'objet d'un moyen invoqué dans une procédure pendante devant la section d'administration du Conseil d'Etat (2). Ce recours tend à l'annulation de dis-

---

(1) On observera d'ailleurs que le Gouvernement wallon met lui-même en évidence l'indissociabilité de l'arrêté en projet et de l'accord de coopération envisagé, lorsque, par sa décision du 23 décembre 1992, il charge le ministre de l'environnement de lui soumettre de manière concomitante le projet d'arrêté à adopter en seconde lecture et un projet d'accord de coopération.
En outre, la note au Gouvernement wallon reconnaît que l'arrêté en projet n'est pas définitif, lorsqu'elle précise qu'"en adoptant le texte, le Gouvernement trace les orientations du régime juridique qui pourra ainsi être exposé aux autres Régions dans le cadre de la conférence interministérielle environnement".

(2) Affaire A. 50.269/VII - 11821.

positions de l’arrêté de l’Exécutif flamand du 7 janvier 1992 portant fixation d’un règlement relatif aux conditions écologiques applicables aux établissements incommodes (Moniteur belge 14 décembre 1922). Or, il n’appartient pas à la section de législation de se prononcer sur des questions faisant l’objet d’un litige sur lequel une juridiction n’a pas statué.

---

DV. - 10 - L. 22.146/9.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs : | C.-L. CLOSSET, | président de chambre, |
| | R. ANDERSEN, | conseillers d’Etat, |
| | J. MESSINNE, | |
| | P. GOTHOT, | assesseurs de la |
| | J. van COMPERNOLLE, | section de législation, |
| Madame : | J. GIELISSEN, | greffier assumé. |

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.