

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.125/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 31 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et les cultures biologiques", a donné le 28 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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, l'avant-projet appelle l'observation ci-après.

Observation générale

Selon l'exposé des motifs rectificatif,

"[...] L'objectif premier est de permettre sur le long terme la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et biologiques, tout en prévoyant un système de compensation des pertes économiques qui pourraient survenir en cas de mélange fortuit."

Dans la mesure où il se limiterait à assurer la réalisation de cet objectif l'avant-projet de décret ressortirait à la compétence de la Région wallonne, en matière agricole telle qu'elle est définie à l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il apparaît cependant de l'examen de l'avant-projet que celui-ci ne se limite nullement à la réalisation de cet objectif. Ainsi, son chapitre IV tend à instaurer un régime général d'autorisations de mise en culture des plantes génétiquement modifiées sur le territoire de la Région wallonne sans que ne ressortissent suffisamment de ses dispositions les finalités en vue desquelles ce régime d'autorisations pourrait être institué dans le respect des compétences de la Région wallonne en matière agricole.

Ce régime d'autorisations n'est pas assez distinct de celui institué par l'autorité fédérale dans le respect de ses compétences exclusives fondées sur la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et s'exprimant notamment par l'arrêté royal du 21 février 2005 réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant, lequel assure la transposition en droit interne de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire

.../...

d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil.

Comme autre exemple d'empiétement sur la compétence fédérale, on peut également citer l'article 20 de l'avant-projet qui donne au Gouvernement le pouvoir de prendre un arrêté dérogeant temporairement aux dispositions du décret projeté pour une culture génétiquement modifiée déterminée et ce "dans un but de sauvegarde de la santé publique", lequel échappe manifestement à la compétence de la Région wallonne.

L'avant-projet devra donc être revu en vue d'éviter tout empiétement de compétence.

Lors de cette révision, l'auteur de l'avant-projet sera particulièrement attentif à ne pas faire un usage disproportionné de ses compétences, qui aurait pour effet d'empêcher l'autorité fédérale d'exercer pleinement les siennes.

Cette exigence de proportionnalité pourrait rejoindre à bien des regards celle qui doit résulter de la mise en oeuvre de l'article 26*bis*, paragraphe 1^{er}, de la directive 2001/18/CE précitée.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'État doit attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur l'obligation qui est la sienne de soumettre le texte révisé aux autorités communautaires en application de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, l'avant-projet comportant en effet des règles techniques au sens de l'article premier, alinéa 1^{er}, point 11 de cette directive.

La Cour de Justice a rappelé que le but de cette directive n'est pas simplement d'informer la Commission, mais précisément, dans un dessein plus général, d'éliminer ou de restreindre les entraves aux échanges, d'informer les autres États des réglementations techniques envisagées par un État, d'accorder à la Commission et aux autres États membres le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises découlant de la mesure envisagée et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer

.../...

une directive d'harmonisation ⁽¹⁾. La méconnaissance de l'obligation de notification, constituant un vice de procédure dans l'adoption des règles techniques concernées, entraîne l'inapplicabilité de ces règles techniques, de sorte qu'elles ne peuvent être opposées aux particuliers. Selon la Cour de justice, lorsqu'un particulier se prévaut à bon droit de la méconnaissance d'une telle obligation devant un juge national, il incombe à celui-ci de refuser d'appliquer la règle technique nationale non notifiée ⁽²⁾.

Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 9 mars 2006 précitée, la Commission observe d'ailleurs ce qui suit :

"Fin 2005, 20 projets législatifs avaient été notifiés par sept États membres dans le cadre de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. Pour dix de ces projets, la Commission a considéré que les mesures notifiées pouvaient entraver la libre circulation des marchandises et pour quatre d'entre eux, elle n'a soulevé aucune objection. À la fin de l'année 2005, deux notifications avaient été retirées et quatre autres étaient encore en suspens.

Le dialogue entre la Commission et les autorités de notification dans le cadre de la procédure de notification a contribué à améliorer considérablement les mesures de coexistence proposées, même si les observations de la Commission n'ont pas toujours été pleinement prises en compte dans la législation adoptée.

[...]

Certaines mesures relatives aux OGM adoptées par les États membres n'ont pas été notifiées. En général, les mesures nationales ne sont pas applicables à l'encontre des particuliers si elles ont été adoptées sans notification préalable, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice. Lorsque ces mesures prévoient une interdiction totale des cultures OGM, elles ne sont pas conformes à la législation communautaire et ne peuvent être considérées comme des mesures de coexistence légitimes au sens de l'article 26*bis* de la directive 2001/18/CE."

La notification du projet de règle technique, en application du premier paragraphe de l'article 8 de la directive 98/34/CE, permet en effet à la Commission et aux autres États membres, conformément au paragraphe 2 du même article, d'"adresser à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique des observations dont cet État membre tiendra compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique". L'article 9 de la directive prévoit le report

⁽¹⁾ Arrêt du 30 avril 1996, *CIA Security International* (C-194/94, Rec. p. I-2201), §§ 40, 41 & 50.

⁽²⁾ *Ibidem*, §§ 45, 54 & 55.

de l'adoption du projet de règle technique, de façon à permettre à la Commission et aux autres États membres de prendre position sur le projet, et notamment d'émettre "un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée présente des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur", auquel cas "l'État membre concerné fait rapport à la Commission sur la suite qu'il a l'intention de donner à de tels avis circonstanciés" et "la Commission commente cette réaction".

Ces dispositions sont donc notamment destinées à permettre la participation active de la Commission et des autres États membres à l'élaboration de la règle technique, puisque l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique ne peut s'abstenir de tenir compte, dans la mesure du possible, lors de la mise au point ultérieure de la règle technique, des observations ou avis circonstanciés qui lui seraient adressés en application de ces articles 8 et 9.

En conclusion, le texte de l'avant-projet doit, dans une première étape, être revu pour être rendu conforme aux règles qui, en droit interne, répartissent les compétences entre l'autorité fédérale et les autorités régionales et, dans une seconde étape, être notifié à la Commission en vue de lui permettre d'en vérifier la conformité au droit communautaire.

Eu égard à l'importance de cette double observation, la section de législation du Conseil d'État n'a pas estimé examiner plus avant l'avant-projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	G. VANDERSANDEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN