GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 44.257/4
DU 9 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 11 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observation liminaire

Il résulte du dossier transmis au Conseil d'État, que l'arrêté en projet fait suite à une mise en demeure de la Commission européenne adressée au Royaume de Belgique le 29 octobre 2007, concernant le défaut de transposition par les autorités belges, de la directive 98/81/CE du conseil du 26 octobre 1998 modifiant la directive 90/219/CEE relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, (ci-après dénommée la "directive 98/81/CE").

Plus spécialement, il ressort de ce même dossier, que le texte en projet entend apporter une réponse aux cinquième, septième, huitième et treizième griefs élevés par la Commission européenne, relatifs au défaut de transposition des articles 7, 9 et 10 et de l'annexe V de la directive 98/81/CE.

Parallèlement au texte en projet, l'auteur du projet a également demandé l'avis de la section de législation sur un projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes", lequel entend répondre au dixième grief figurant dans la mise en demeure précitée. Ce second projet fait l'objet de l'avis 44.256/4, donné ce même jour.

Compte tenu des limites de sa saisine, la section de législation n'a donc pas examiné l'ensemble des réponses apportées par la Région wallonne aux différents griefs élevés par la Commission européenne dans la mise en demeure. Elle s'est limitée à analyser si la réponse apportée par la Région wallonne aux griefs auxquels elle entend répondre par les projets soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, est adéquate.

Observation générale

Les articles 7, 8, 9 et 10 de la directive 98/81/CE disposent comme suit :

"*Article 7*

Lorsqu'il est procédé pour la première fois, dans une installation, à des utilisations confinées, l'utilisateur est tenu d'adresser aux autorités compétentes, avant le début de ces utilisations, une notification contenant au moins les informations énumérées à l'annexe V, partie A.

Article 8

Une fois faite la notification visée à l'article 7, une utilisation confinée de la classe 1 peut être entreprise sans autre notification. Les utilisateurs de MGM dans des utilisations confinées de la classe 1 doivent constituer un dossier de chaque évaluation visée à l'article 5, paragraphe 6, et présenter ce dossier, sur demande, à l'autorité compétente.

Article 9

1. Pour la première utilisation confinée et les utilisations confinées suivantes de la classe 2 effectuées dans des installations ayant fait l'objet d'une notification conformément à l'article 7, une notification contenant les informations énumérées à l'annexe V, partie B, doit être présentée.

2. Si les installations ont fait l'objet d'une précédente notification pour effectuer des utilisations confinées de la classe 2 ou d'une classe supérieure et si les exigences dont est assorti le consentement ont été remplies, l'utilisation confinée de la classe 2 peut être entreprise immédiatement après la nouvelle notification.

[...]

3. Si les installations n'ont pas fait l'objet d'une précédente notification pour effectuer des utilisations confinées de la classe 2 ou d'une classe supérieure, l'utilisation confinée de la classe 2 peut, en l'absence d'indication contraire de l'autorité compétente, être entreprise quarante-cinq jours après la présentation de la notification visée au paragraphe 1, ou plus tôt si l'autorité compétente le permet.

Article 10

1. Pour la première utilisation confinée et les utilisations confinées suivantes de la classe 3 ou de la classe 4 effectuées dans des installations ayant fait l'objet d'une notification conformément à l'article 7, une notification contenant les informations énumérées à l'annexe V, partie C, doit être présentée.

2. Une utilisation confinée de la classe 3 ou d'une classe supérieure ne peut être entreprise sans le consentement préalable et écrit de l'autorité compétente, qui communique sa décision par écrit : [...] [(1)]."

Dans sa mise en demeure du 29 octobre 2007, la Commission européenne reproche à la Région wallonne de ne pas avoir transposé en droit wallon les articles 9 et 10 reproduits ci-avant.

Selon la Commission, le droit wallon ne prévoit pas que dans le cadre d'une première utilisation confinée de la classe de risque 2 dans une installation ayant déjà fait l'objet d'une notification au sens de l'article 7 de la directive, l'utilisateur doit adresser une nouvelle notification aux autorités compétentes; il en va de même dans le cadre d'une première utilisation de la classe de risque 3 ou de la classe de risque 4.

Dans sa réponse du 18 décembre 2007, la Région wallonne répond à ces griefs en considérant que :

"Le droit wallon est plus restrictif que la directive dans la mesure où il ne prévoit pas un processus de notification en deux étapes mais oblige l'utilisateur, dès la première - et unique- notification (en l'occurrence la demande de permis), à transmettre toutes les informations requises pour les deux notifications prévues par la directive."

Par conséquent, selon la Région wallonne, pour transposer l'article 9 et l'article 10 comme demandé dans la mise en demeure de la Commission européenne, il suffit de compléter le formulaire spécifique de demande de permis afin que les informations requises y figurent, selon le cas, pour les établissements de classe de risque 2 ou de classe de risque 3 ou 4.

Cette réponse n'est pas totalement satisfaisante.

---

(1) Suivent les délais dans lesquels cette notification doit intervenir.

En effet, la modification qu'elle propose d'apporter à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après dénommé le "décret du 11 mars 1999") ne permet pas de garantir que dans toutes les hypothèses couvertes par les articles 9 et 10 de la directive 98/81/CE, la notification requise par ces dispositions sera effectuée par l'exploitant concerné.

Ainsi, l'explication donnée par la Région wallonne repose sur l'hypothèse que toutes les utilisations confinées des différentes classes de risque 2, 3 ou 4, sont envisagées par l'exploitant dès sa demande originaire de permis.

Elle n'envisage pas l'hypothèse où, en cours d'exploitation, l'exploitant décide de procéder à une nouvelle utilisation de classe de risque 2, 3 ou 4, non prévue initialement dans la demande de permis.

Certes, dans de nombreux cas, si l'exploitant souhaite procéder à une nouvelle utilisation il sera tenu, conformément à l'article 10 du décret du 11 mars 1999, d'introduire une nouvelle demande de permis et par conséquent, d'adresser une nouvelle "notification" à l'autorité.

Il en ira ainsi, par exemple, dans les hypothèses suivantes :

- si l'utilisation originaire est de classe de risque 1[(2)];

- si l'utilisation précédente est de classe de risque 2 et que l'utilisation nouvelle est de classe de risque supérieure [(3)];

---

(2) L'exploitant n'ayant dû introduire, à l'origine, qu'une simple déclaration, il devra, pour se lancer dans une utilisation de classe de risque 2, 3 ou 4 et donc de changer de classe d'installation, solliciter et obtenir un permis (article 10, § 1er, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999).

(3) Dans cette hypothèse, il y aura non seulement application d'une nouvelle rubrique (voir l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées), mais également, par définition, transformation avec aggravation des dangers à l'égard de l'homme ou de l'environnement, ce qui, dans les deux cas, nécessite un nouveau permis (article 10, § 1er, alinéa 2, 2/, du décret du 11 mars 1999).

.../...

- si l'utilisation précédente est de classe de risque 3 et que l'utilisation nouvelle est de classe de risque 4 [4].

Par contre, en l'état des textes en vigueur en Région wallonne, sauf si la nouvelle utilisation suppose l'application d'une nouvelle rubrique, l'exploitant ne sera pas tenu, en principe, d'introduire une nouvelle demande de permis :

1/ pour une première nouvelle utilisation de classe de risque 2, qui fait suite à une utilisation précédente de classe de risque 2, 3 ou 4 à laquelle il est par ailleurs mis fin [5];

2 pour une première nouvelle utilisation de classe de risque 3, qui fait suite à une utilisation précédente de classe de risque 3 ou 4 à laquelle il est par ailleurs mis fin [6];

3/ pour une première nouvelle utilisation de classe de risque 4, qui fait suite à une utilisation précédente de classe de risque 4 à laquelle il est par ailleurs mis fin [7].

---

(4) Dans cette hypothèse, il n'y aura en principe pas de changement de rubrique (voir l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées), mais il y aura néanmoins, par définition, transformation avec aggravation des dangers à l'égard de l'homme ou de l'environnement, ce qui nécessite un nouveau permis (article 10, § 1er, alinéa 2, 2/, du décret du 11 mars 1999).

(5) Dans l'hypothèse où il n'est pas mis fin à la précédente utilisation, la nouvelle utilisation devra en principe être couverte par un nouveau permis, dès lors que l'adjonction d'une nouvelle utilisation devrait vraisemblablement avoir pour effet d'augmenter les dangers, nuisances et inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement.
Par contre, dans l'hypothèse où l'on substitue une utilisation à une utilisation précédente de même classe, la transformation de l'établissement a normalement pour effet de modifier le risque, mais pas nécessairement de l'aggraver.

(6) Idem.

(7) Idem.

Par ailleurs, ni le texte actuel de l'arrêté du 4 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes, ni les modifications qu'il est envisagé d'y apporter [8], n'imposent aux exploitants de communiquer une notification à l'autorité compétente, en pareilles hypothèses.

Le texte en projet, et, le cas échéant, le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes, doivent être revus et complétés en conséquence.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 3, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis.

Dispositif

Article 3

Sous réserve de l'observation générale ci-avant, l'article 3 du projet appelle les observations suivantes.

1. L'annexe VII en projet, en son point I, 7, 4e puce typographique, en projet, est rédigée de sorte que, tant pour les utilisations de classe de risque 2 que pour les utilisations de classe de risque 3 ou 4, les informations à communiquer à l'autorité contiennent "les volumes approximatifs de culture à utiliser".

---

[8] Voir le projet d'arrêté sur lequel l'avis 44.256/4 a été donné ce même jour.

Or, il résulte de l'annexe V de la directive 98/81/CE que, si pour les utilisations de la classe de risque 2, les informations notifiées à l'autorité doivent comporter les "volumes approximatifs de culture à utiliser" (9), par contre, pour les utilisations des classes de risque 3 et 4, ces informations doivent comporter "les volumes de culture à utiliser" (10).

En d'autres termes, la directive 98/81/CE autorise l'approximation dans le premier cas, mais l'interdit dans le second.

L'annexe VII en projet doit être revue afin de se conformer à la directive 98/81/CE.

2. L'annexe VII en projet ne mentionne pas, en son point II, les informations nécessaires à l'autorité compétente pour évaluer les plans d'urgence requis par l'article 14 de la directive 98/81/CE, comme le prévoit l'annexe V, partie C, d), 5e tiret, de celle-ci.

À ce propos, il convient de rappeler que dans son avis 31.823/2/V, donné le 23 juillet 2001 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes, le Conseil d'État a relevé que :

> "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 États 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.

---

(9) Annexe V, partie B, 7e tiret, de la directive 98/81/CE.

(10) Annexe V, partie C, b), 5e tiret, de la directive 98/81/CE.

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 police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, mais aussi de la compétence fédérale en matière de protection civile [(11)].

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

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour la transposition, en droit interne, de l'annexe V, partie C, d), 5e tiret, de la directive 98/81/CE.

Article 4

La phrase liminaire de l'annexe IX*bis* en projet n'a pas de raison d'être compte tenu de l'article 2 du projet.

Elle sera omise.

---

(11) *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : 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 29.051/VR de la section de législation du Conseil d'État, 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).

Article 5

L'article 5 dispose comme suit :

"Le présent arrêté n'est pas applicable aux demandes de permis ou aux déclarations introduites avant sa date d'entrée en vigueur et qui, avant, cette même date, ont été déclarées complètes et recevables."

Cette disposition est sujette à critique au regard du droit européen.

En effet, le texte en projet entend assurer la transposition partielle de la directive 98/81/CE.

Dès lors que le délai de transposition de cette directive est expiré (12), il ne peut être admis qu'elle ne soit pas d'application aux demandes de permis et déclarations introduites avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, fussent-elles déjà déclarées complètes et recevables.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

---

(12) Le délai de transposition de la directive 98/81/CE a expiré le 5 juin 2000, conformément à son article 2, paragraphe 1er.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE