



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.994/4
du 5 mai 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'réglementant le régime de certaines activités non interdites avec des produits chimiques visés par la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993'

Le 7 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'réglementant le régime de certaines activités non interdites avec des produits chimiques visés par la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, faite à Paris le 13 janvier 1993'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 mai 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mai 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

PORTÉE DU PROJET

Le 13 janvier 1993 a été signée à Paris la Convention 'sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction' (dénommée ci-après « la Convention »), à laquelle la Belgique est partie ¹.

Cette Convention comporte trois Annexes : l'Annexe sur les produits chimiques, l'Annexe sur l'application de la convention et la vérification (« Annexe sur la vérification ») et l'Annexe sur la protection de l'information confidentielle (« Annexe sur la confidentialité »).

Les articles I à V de la Convention organisent un régime d'interdiction de la fabrication et de l'utilisation des armes chimiques.

L'article VI, § 1^{er}, de la Convention, dispose que

« Chaque État partie a le droit, sous réserve des dispositions de la présente Convention, de mettre au point, de fabriquer, d'acquérir d'une autre manière, de conserver, de transférer et d'utiliser des produits chimiques toxiques et leurs précurseurs à des fins non interdites par la présente Convention ».

Le paragraphe 2 de la même disposition précise ce qui suit :

« Chaque État partie soumet les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs qui sont inscrits aux tableaux 1, 2 et 3 de l'Annexe sur les produits chimiques ainsi que les installations liées à ces produits chimiques et les autres installations visées à l'Annexe sur la vérification qui sont situées sur son territoire ou en tout autre lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle à des mesures de vérification selon les dispositions de l'Annexe sur la vérification ».

Il ressort des paragraphes 3 à 5 de la même disposition que chaque État partie est tenu de soumettre respectivement les produits chimiques inscrits au tableau 1 au régime spécifié dans la sixième partie de l'Annexe sur la vérification, les produits chimiques inscrits au tableau 2 au régime spécifié dans la septième partie de l'Annexe sur la vérification et les

¹ Il a été donné assentiment à cette Convention respectivement par une loi du 20 décembre 1996, par une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 1996, par un décret de la Communauté flamande du 24 octobre 1996 et par un décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996.

produits chimiques inscrits au tableau 3 au régime spécifié dans la huitième partie de l'Annexe sur la vérification.

La loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' a rétabli l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en ce sens qu'est désormais une compétence régionale « l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, sans préjudice de la compétence fédérale pour l'importation et l'exportation concernant l'armée et la police et dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements ».

Les matières régies par la Convention relevant ainsi à la fois des compétences fédérales et régionales, un accord de coopération relatif à l'exécution de cette Convention fut conclu le 2 mars 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ² (dénommé ci-après : l'accord de coopération).

Le chapitre III de cet accord de coopération ³, intitulé « Régime des activités non interdites et devoir d'information », contient une série d'habilitations, tant au Roi qu'aux Régions, en vue de réglementer la production, l'importation, l'exportation et le transit, des produits chimiques toxiques et leurs précurseurs à des fins non interdites par la Convention.

L'arrêté en projet a pour objet d'exécuter ces habilitations en ce qui concerne la Région wallonne.

EXAMEN DU PROJET

MENTION DE L'AUTEUR

Il y a lieu d'écrire : « Le Gouvernement wallon » au lieu de « Le Ministre-Président » ⁴.

PRÉAMBULE

1. Le projet trouvant un fondement juridique dans l'accord de coopération, il n'y a pas lieu de citer en outre la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

² Il a été donné assentiment à cet accord de coopération respectivement par une loi du 4 juin 2007, une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007, un décret de la Région wallonne du 21 mars 2008 et un décret de l'Autorité flamande du 4 juillet 2008.

³ Articles 5 à 13 de l'accord de coopération.

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-1-2.

L'alinéa 1^{er} sera omis.

2. À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}), les mots « à laquelle il a été porté assentiment par le décret du 5 décembre 1996 » seront omis.

3. À l'alinéa 3 (devenant l'alinéa 2), les mots « auquel il a été porté assentiment par le décret du 21 mars 2008 » seront omis.

Dans le même alinéa, il y a également lieu d'omettre les mots « et 14, § 2 », l'article 14, § 2, de l'accord de coopération ne conférant pas d'habilitation aux Régions.

4. En raison des modifications apportées à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', il y a lieu d'écrire à l'alinéa 4 (devenant l'alinéa 3) « en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

MINISTRE PROPOSANT

Après les mots « Sur la proposition du Ministre-Président », il convient d'ajouter les mots « ayant l'importation, l'exportation et le transit des produits et des technologies à double usage dans ses attributions »⁵.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 1°, il y a lieu de reproduire correctement l'intitulé de l'accord de coopération cité. Au lieu d'écrire « sur l'exécution de la Convention », il convient donc d'écrire « relatif à l'exécution de la Convention ».

2. Aux 6° à 10°, il est suggéré de remplacer chaque fois le mot « listé » par les mots « figurant sur l'un des tableaux visés au 5° », si telle est bien l'intention des auteurs du projet.

3. Au 10°, b) *in fine*, les mots « , la personne » seront omis.

4. Au 13°, si l'intention est de viser par les termes « toute substance organique définie », la même notion que celle définie au 12°, il convient de remplacer, dans le 13°, les

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

termes « toute substance organique définie » par les termes « tout produit chimique organique défini ».

5. Il convient de compléter ces définitions par celle de la « Convention » puisque plusieurs dispositions y font référence notamment l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, 11°, 14°, etc.

Articles 2 et 4

Les articles 2 et 4 n'ont pas de portée réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et ne seront donc pas examinés dans le présent avis.

Article 3

En matière d'envoi d'actes et documents, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet imposent le recours à un « courrier recommandé ou par tout envoi conférant date certaine ».

Comme la section de législation l'a déjà observé à propos de dispositions similaires, il appartient au Gouvernement de déterminer quelles sont les autres méthodes auxquelles il peut être ainsi recouru.

Article 5

1. L'alinéa 1^{er} sera modifiée sur les points suivants afin de se conformer à l'Annexe sur la vérification, partie VI, (C), § 11, et à l'article 6, § 3, de l'accord de coopération :

– au lieu d'écrire « dans des quantités globales supérieures à 100 grammes », il convient d'écrire « dans des quantités supérieures à 100 grammes par an » ;

– au lieu d'écrire « mais ne dépassant pas 10 kilogrammes par an », il y a lieu d'écrire « dans des quantités globales ne dépassant pas 10 kilogrammes par an » ;

– il sera précisé que ces installations doivent être approuvées par l'autorité compétente ;

– il convient de préciser que l'article 5 vise les installations autres que les installations uniques à petite échelle ⁶,

⁶ Voir l'Annexe sur la vérification, partir VI, (C), §§ 8 et 9, et l'accord de coopération, article 6, § 2, 1°.

– et il y a lieu de mentionner que l'installation concernée ne peut relever de la défense.

2. À l'alinéa 2, 5°, il est préférable d'écrire « la date et la signature du demandeur ».

Article 6

1. L'article 6 est rédigé comme si le ministre et son administration formaient, pour le traitement de la demande de dispense, deux corps distincts, alors que le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde et que, dans une procédure administrative, il n'y a donc pas lieu de les distinguer.

Cette disposition sera revue en conséquence.

Si le ministre entend organiser les procédures internes à son administration dans le traitement du dossier, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments juridiques destinés à celle-ci et non dans un arrêté qui organise la procédure entre le Gouvernement et le destinataire de la règle.

La même observation vaut pour la suite du projet.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la portée des mots « conditions spécifiques, notamment en termes de quantités », n'est pas claire.

Les conditions spécifiques arrêtées par le ministre ne pourront en aucun cas avoir pour effet d'autoriser la production de quantités supérieures à celles autorisées par l'Annexe sur la vérification, partie VI, (C), § 11.

Article 7

1. À l'alinéa 2, il est préférable de remplacer les mots « ses moyens de défense » par les mots « une réclamation dûment motivée ».

2. L'alinéa 4 sera complété en précisant que si le ministre choisit de procéder à une analyse approfondie de la réclamation, il adopte une nouvelle décision à l'issue de cette analyse.

Article 10

Afin de se conformer à l'Annexe sur la vérification, partie VI, (D), § 19, il convient de préciser, dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, que les déclarations visées doivent se faire annuellement.

Article 11

1. Conformément à l'Annexe sur la vérification, partie VI, (B), § 6, il y a lieu d'insérer, dans la phrase introductive, du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, après le mot « notifie », le mot « annuellement », et de compléter cette phrase introductive par les mots « effectué durant l'année écoulée ».

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, énonce une exception au délai de notification mentionné à l'alinéa 1^{er} (lire : alinéa 2), qui ne paraît pas être autorisée par la Convention.

À défaut d'autorisation de dérogation figurant dans la Convention, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, sera omis.

3. Compte tenu des modifications indiquées au 1 ci-dessus, la phrase introductive du paragraphe 2 peut être simplifiée comme suit :

« § 2. Les notifications visées au paragraphe 1^{er} sont effectuées avant le 15 février de l'année civile en cours et contiennent les renseignements suivants pour chaque produit chimique transféré : ».

Article 12

1. Afin de faciliter la compréhension du texte, il est suggéré de compléter la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, par les mots « si les conditions énoncées à l'alinéa 2 sont remplies : »⁷.

2. Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), 3°, les mots « de chaque année » seront remplacés par les mots « de l'année précédant celle au cours de laquelle l'activité est prévue ».

Article 13

1. L'article 9, § 1^{er}, de l'accord de coopération, que l'article 13 du projet tend à exécuter, habilite la Région wallonne à désigner le service auquel les données requises par la

⁷ Devenu l'alinéa 2, voir ci-après la première observation finale.

Convention doivent être transmises, mais n'autorise pas la Région wallonne à apporter de quelconques modifications à la liste de ces données, telle qu'elle résulte de l'Annexe sur la vérification, partie VII, (A), §§ 6 à 8.

La rédaction de l'article 13 sera revue de manière à s'en tenir strictement à la terminologie et à la structure utilisées dans l'Annexe sur la vérification.

2. À l'article 13, § 1^{er}, 3°, il convient d'écrire « les produits chimiques du Tableau 3 » au lieu de « les produits chimiques du tableau 2 ». L'Annexe à la vérification, partie VII, (A), § 6, c), mentionne en effet « nombre d'usines à l'intérieur du site qui sont déclarées conformément à la huitième partie de la présente Annexe », et cette huitième partie vise les produits chimiques du tableau 3.

3. Les mots « ou, le cas échéant, au cours de chacune des trois années civiles précédentes », figurant à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, ne figurent pas dans l'Annexe sur la vérification, partie VII, (A), § 8, c). Ces mots seront dès lors omis.

4. L'article 13, § 2, contient des exceptions aux obligations de déclaration énoncées au paragraphe 1^{er} de la même disposition, qui ne paraissent pas être autorisées par la Convention.

À défaut de telle autorisation de dérogation dans la Convention, l'article 13, § 2, sera omis.

Dans ce cas, l'article 14, § 2, sera omis par voie de conséquence.

Les articles 13 et 14 ne comportant plus chacun qu'un seul paragraphe, la subdivision de ces dispositions en paragraphes sera omise.

Article 14

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner également le transit, conformément à l'article 9, § 3, de l'accord de coopération.

La même observation vaut pour l'alinéa 3, 3°.

2. À l'alinéa 2, il convient d'écrire « au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9° et 10° » au lieu de « au sens de l'article 1^{er}, 9° et 10° ».

Article 15

L'article 15, alinéa 2, 3°, du projet, ne trouve pas de fondement légal dans l'article 9, § 4, de l'accord de coopération, qui ne prend en considération que le taux de concentration.

L'alinéa 2, 3°, sera par conséquent omis ou revu.

Article 16

1. L'article 9, § 2, de l'accord de coopération, que l'article 16 du projet tend à exécuter, habilite la Région wallonne à désigner le service auquel les données requises par la Convention doivent être transmises mais n'autorise pas la Région wallonne à apporter de quelconques modifications à la liste de ces données, telle qu'elle résulte de l'Annexe sur la vérification, partie VII, (A), § 10.

La rédaction de l'article 16 sera revue de manière à s'en tenir strictement à la terminologie et à la structure utilisées dans l'Annexe sur la vérification.

2. Dans la phrase introductive de l'article 16, § 1^{er}, les mots « à tout moment » seront remplacés par les mots « un moment quelconque », de manière à se conformer à la terminologie utilisée dans l'Annexe sur la vérification, partie VII, (A), § 9.

Articles 17 et 18

1. L'article 10, § 1^{er}, de l'accord de coopération, que les articles 17 et 18 du projet tendent à exécuter, habilite la Région wallonne à désigner le service auquel les données requises par la Convention doivent être transmises, mais n'autorise pas la Région wallonne à apporter de quelconques modifications à la liste de ces données, telle qu'elle résulte de l'Annexe sur la vérification, partie VIII, (A), §§ 6 à 8.

La rédaction des articles 17 et 18 sera revue de manière à s'en tenir strictement à la terminologie et à la structure utilisées dans l'Annexe sur la vérification.

2. À l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, il convient d'écrire « les produits chimiques du Tableau 2 » au lieu de « les produits chimiques du tableau 3 ». L'Annexe à la vérification, partie VIII, (A), § 6, c), mentionne en effet « nombre d'usines à l'intérieur du site qui sont déclarées conformément à la septième partie de la présente Annexe », et cette septième partie vise les produits chimiques du tableau 2.

3. La phrase introductive de l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, sera complétée par les mots « à l'article 17 ».

4. À l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, il convient de remplacer les mots « la quantité totale » par les mots « la quantité approximative » afin de se conformer à l'Annexe sur la vérification, partie VIII, (A), § 8, b).

5. Dans la phrase introductive de l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, au lieu d'écrire « Les quantités visées à l'alinéa 1^{er}⁸, 2° et 3° », il convient d'écrire « Les quantités visées à l'alinéa 2, 3° ».

L'Annexe sur la vérification, partie VIII, § 8, b), ne prévoit en effet une indication des quantités par fourchettes qu'en ce qui concerne la déclaration annuelle d'activités prévues pour l'année civile suivante. Il n'y a donc pas lieu de viser le 2°, qui est relatif à la déclaration annuelle d'activités passées.

6. L'article 18, § 2, contient une exception aux obligations de déclaration énoncées au paragraphe 1^{er} de la même disposition, qui ne paraît pas être autorisée par la Convention.

À défaut de telle autorisation de dérogation dans la Convention, l'article 18, § 2, sera omis.

La subdivision de l'article 18 en paragraphes ne se justifie dès lors plus et sera omise.

Article 19

1. À l'article 19, alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser également le transit, conformément à l'article 10, § 3, de l'accord de coopération.

La même observation vaut pour l'alinéa 3, 3°.

2. À l'alinéa 2, après les mots « l'importateur ou l'exportateur », il est suggéré d'insérer les mots « au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9° et 10° ».

Article 20

Il est renvoyé, moyennant les adaptations nécessaires, aux observations formulées ci-dessus au sujet de l'article 16.

⁸ Lire : alinéa 2.

Article 21

Dans la phrase introductive du paragraphe 2, au lieu d'écrire « atteignent », il convient d'écrire « ont atteint, au cours de l'année civile écoulée »⁹.

Article 22

Dans la phrase introductive du paragraphe 2, il y a lieu d'ajouter le mot « PSF » après les mots « et sur la quantité globale approximative des produits ».

Article 23

L'article 23, 3° et 4°, n'est pas couvert par l'habilitation figurant à l'article 11, § 2, de l'accord de coopération, et est dès lors dépourvu de base légale.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas sur quelle disposition de la Convention ou de l'accord de coopération leur adoption pourrait être fondée.

Ces dispositions seront donc omises.

Article 24

Il n'apparaît pas clairement si l'obligation de confidentialité énoncée à l'article 24, § 2, s'applique exclusivement aux informations communiquées à l'Administration en vertu de l'article 24, § 1^{er}, ou si elle vise tous les renseignements communiqués à l'Administration dans le cadre de l'arrêté en projet.

Dans la première interprétation, il y a lieu de se demander pourquoi le champ d'application de l'obligation de confidentialité est limité aux informations visées à l'article 24, § 1^{er}.

Dans la deuxième interprétation, la section de législation du Conseil d'État se demande comment l'application de l'article 24, § 2, se concilie avec celle de l'article 4.

OBSERVATIONS FINALES

1. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes si cette division aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa¹⁰.

⁹ Voir l'Annexe sur la vérification, partie IX, (A), § 1^{er}.

La subdivision des articles 10, 12, 16, 20, 21, 22 et 24 en paragraphes sera dès lors omise.

2. Il y a lieu d'omettre le signe typographique « . » après l'intitulé du projet et de chacune de ses subdivisions.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁰ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.