

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.039/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 23 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds wallon Kyoto, relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné le 17 mai 2004 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 de l'avant-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 les observations ci-après.

I. L'avant-projet de décret tend spécialement à assurer la transposition, en droit régional wallon, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ⁽¹⁾.

La transposition de cette directive relève, en droit belge, de la compétence que le 1° et le 3° de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribuent aux Régions dans les matières de la protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

En transposant ladite directive, les Régions doivent toutefois tenir compte de ce qui suit :

1. La mise en oeuvre du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre qu'établit la directive 2003/87/CE repose tout particulièrement sur l'élaboration, par chaque État membre, d'un "plan national d'allocation de quotas" déterminant, selon les termes de l'article 9, § 1^{er}, la quantité totale de quotas que cet État a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer.

⁽¹⁾ Les auteurs de l'avant-projet entendent déjà intégrer les modifications qu'une proposition de directive envisage d'apporter à la directive 2003/87/CE. En principe, rien ne s'oppose en l'espèce à ce qu'un État membre anticipe l'adoption de cette directive en cours d'élaboration. Mais ceci l'expose à devoir ultérieurement modifier le texte pris à cette fin, si la directive finalement adoptée diffère de la version dont il a tenu compte pour prendre ce texte.

L'article 9, § 1^{er}, est rédigé en ce sens que "chaque État membre élabore un plan national".

Il résulte des termes mêmes de ce texte qu'il ne peut y avoir qu'un seul plan par État membre, et non pas plusieurs plans simplement juxtaposés, couvrant chacun un ressort territorial déterminé de l'État en question.

Une telle solution est confirmée, notamment, par le fait que l'un des critères sur lesquels chaque État membre doit se fonder pour élaborer le plan, est celui de la compatibilité de la quantité totale de quotas à allouer pour la période considérée avec l'obligation, pour ledit État, de limiter ses émissions de gaz à effet de serre conformément aux engagements auxquels il est tenu à cette fin en vertu, d'une part, de la décision du Conseil 2002/358/CE du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent et, d'autre part, du protocole précité ⁽²⁾. En effet, les engagements en question étant fixés de manière globale pour chaque État ⁽³⁾, il n'est pas possible de s'assurer totalement de leur respect par un État ⁽⁴⁾ si, pour celui-ci, coexistent plusieurs plans simplement juxtaposés, couvrant chacun un ressort territorial déterminé.

Pratiquement, vu le fait que la transposition de la directive 2003/87/CE relève, en droit belge, de la compétence des Régions, il n'y a d'autre solution, pour celles-ci, que de s'accorder pour élaborer le plan national d'allocation de quotas requis ou, à tout le moins, pour fixer les règles présidant à son élaboration.

À cet égard, il ne peut être perdu de vue que le législateur a organisé, en particulier au titre IV*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, les formes de la coopération qui

⁽²⁾ Voy. le point 1 de l'annexe III de la directive 2003/87/CE, laquelle annexe, selon l'article 9, § 1^{er}, énumère les critères sur lesquels doivent être fondés les plans nationaux d'allocation de quotas.

⁽³⁾ Voy. l'annexe II de la décision 2002/358/CE, et l'annexe B du protocole de Kyoto.

⁽⁴⁾ Laquelle mission est spécialement confiée à la Commission, qui dispose d'un pouvoir de décision particulier en la matière (voir l'article 9, § 3, de la directive 2003/87/CE).

peut être nouée entre les Régions. La collaboration qui s'impose entre les Régions pour l'élaboration du plan national d'allocation de quotas doit s'inscrire dans le cadre de ces formes de coopération. En l'espèce, les autorités concernées n'ont d'autre possibilité que de conclure, à cette fin, un accord de coopération soumis à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽⁵⁾.

L'avant-projet de décret à l'examen ne s'inscrit pas dans cette perspective.

En effet, il prévoit et règle, en vue de transposer l'article 9 de la directive 2003/87/CE, l'élaboration d'un plan d'allocation de quotas propre à la Région wallonne, le "plan régional wallon d'allocation de quotas".

Selon l'exposé des motifs, le plan national requis par la directive

"(...) sera constitué de différentes contributions en provenance de chacune des entités ou plans qui seront des parties du plan national";

toujours d'après l'exposé des motifs,

"(...) la Région wallonne élaborera donc son propre plan qui constituera une partie du plan national belge".

Cette manière de voir ne peut être retenue. En effet, elle ne garantit pas que le "plan national" dont ferait ainsi partie le plan régional wallon envisagé constituerait autre chose que la simple juxtaposition de plans régionaux établis de manière autonome. De ce fait, il ne formerait pas le plan national d'ensemble exigé par la directive, présentant, comme le requiert la Cour de justice des Communautés européennes à propos des programmes

⁽⁵⁾ Voy. déjà, en ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'État 36.058/4, donné le 24 novembre 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 janvier 2004, 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. En tout état de cause, la délibération du 8 mars 2004 du Comité de concertation ayant pour objet "Kyoto - Répartition des charges nationale 2001A43760.068", qui se limite à approuver un texte issu de ses débats, n'a aucune portée juridique et par ailleurs, elle ne contient aucun plan national d'allocation des quotas au sens de la directive 2003/87/CE précitée.

d'action prévus par le droit communautaire de l'environnement, le caractère d'une planification globale et cohérente et d'un système organisé et articulé ⁽⁶⁾.

2. Par ailleurs, il importe de tenir compte de la seconde phrase de l'article 18 de la directive 2003/87/CE.

Selon cette disposition, lorsque les États membres donnent compétence à plusieurs autorités pour assurer l'application des règles prévues par la directive, "le travail desdites autorités en application de la présente directive doit être coordonné".

Il incombe donc à chaque Région, lorsqu'elle prend les mesures requises pour la transposition de la directive, de s'assurer que le travail des autorités qu'elle désigne pour l'application de celle-ci sera coordonné avec celui des autorités désignées aux mêmes fins par les autres Régions.

Le dossier ne contient guère d'indications à ce sujet et expose ainsi les autorités régionales à méconnaître la disposition précitée de la directive.

Le seul point sur lequel le dossier apporte des précisions en rapport avec cette question concerne la tenue du registre prévu par l'article 19 de la directive et auquel est consacré l'article 16 de l'avant-projet. Mais, en réalité, le dossier révèle qu'en la matière, la coordination requise doit encore avoir lieu : en effet, l'exposé des motifs fait état de la

⁽⁶⁾ Voy. notamment les arrêts suivants : 28 mai 1998, Commission/Espagne, C-298/97, Rec., p. I-3301; 21 janvier 1999, Commission/Belgique, Rec., p. I-275; 21 janvier 1999, Commission/Belgique, C-347/97, Rec., p. I-309; 8 juillet 1999, Commission/France, C-178/98, Rec., p. I-4853; 11 novembre 1999, Commission/Allemagne, C-184/97, Rec., p. I-7837; 25 mai 2000, Commission/Grèce, C-384/97, Rec., p. I-3823; 8 mars 2001, Commission/France, C-266/99, Rec., p. I-1981.
Voy. encore, à propos du plan d'action organique pour l'assainissement des eaux superficielles, prévu par l'article 4, § 2, de la directive du Conseil 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, l'arrêt du 17 octobre 1991, selon lequel, "dans les États membres dont les états fédérés ou les régions jouissent d'une compétence en la matière, ce plan suppose, le cas échéant, une coordination appropriée", de manière que soit élaboré "le plan d'ensemble exigé par l'article 4, § 2, de la directive" (Commission/Allemagne, C-58/89, Rec., p. I-4983).

volonté de mettre en place un registre "au niveau national" et de ce que des décisions doivent encore être prises sur ce point, la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 21 avril 2004 ajoutant encore que "les dispositions actuelles de l'avant-projet de décret devront éventuellement être adaptées" en conséquence. L'avant-projet de décret paraît donc, sur ce point, prématuré.

II. L'avant-projet de décret présente d'importantes déficiences en ce qui concerne ses rapports avec le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Il y a notamment lieu, à ce sujet, de relever ce qui suit :

1. L'avant-projet de décret modifie quant au fond le décret du 11 mars 1999, tantôt par des dispositions qui modifient expressément celui-ci, et tantôt par des dispositions autonomes - lesquelles, en réalité, modifient implicitement ledit décret -, ces deux catégories de dispositions étant présentées d'une manière peu ordonnée.

Ce faisant, l'avant-projet n'exprime pas de manière suffisamment claire et cohérente la portée des modifications envisagées au décret du 11 mars 1999.

À cet égard, un texte qui modifie, quant au fond, un texte antérieur doit prendre la forme d'un texte modificatif, et non celle d'un texte autonome.

2. Le contenu de plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret n'est pas suffisamment en harmonie avec celui du décret du 11 mars 1999.

Ainsi par exemple, il utilise le terme "installation" en lui donnant, comme le font apparaître l'article 2, 3°, et le commentaire de cette disposition que donne l'exposé des motifs, une signification différente de celle qui s'y attache dans le décret du 11 mars 1999⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Sur l'ambiguïté du terme "installation", en rapport avec le terme "établissement", dans le décret du 11 mars 1999, voir l'observation générale III de l'avis 26.769/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 23 février 1998 sur l'avant-projet devenu ce décret (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, pp. 68 et 69).

Ou encore, en son article 4, il soumet à "permis" - ce dernier terme visant manifestement le permis d'environnement - "toute émission de gaz à effet de serre spécifiés, en provenance d'une installation telle que définie dans le présent décret", sans que l'on n'aperçoive comment cette disposition est appelée à se combiner avec celle qui, à l'article 10, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, définit le fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'environnement comme étant l'exploitation, le déplacement, la transformation ou l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2 au sens de ce décret.

3. Certaines des dispositions par lesquelles l'avant-projet de décret modifie, expressément ou implicitement, le décret du 11 mars 1999, règlent de manière relativement détaillée des matières pour lesquelles celui-ci prévoit plutôt qu'elles doivent être réglées par le Gouvernement.

Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, les dispositions figurant à l'article 5 de l'avant-projet trouveraient mieux leur place parmi les dispositions réglementaires que le Gouvernement a le pouvoir de prendre sur la base de l'article 17 du décret du 11 mars 1999.

*

En conclusion, l'avant-projet de décret doit être fondamentalement revu, et il n'y a pas lieu de l'examiner ici plus avant.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS