

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.488/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 28 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés", a donné le 19 décembre 2005 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté organise un régime d'agrément des personnes chargées de vérifier les déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés, qui doivent être faites par les exploitants des établissements soumis au décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto.

Dans certains cas, qui sont déterminés à l'article 2, alinéa 2, il prévoit que la vérification des déclarations peut être effectuée, non pas par un vérificateur agréé, mais par le service de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne qui est compétent pour la lutte contre la pollution atmosphérique et les changements climatiques. Dans ces cas, l'article 15, § 2, du projet d'arrêté, prévoit que l'exploitant qui sollicite la vérification de sa déclaration par le service est tenu de s'acquitter d'un droit de dossier, dont le produit est versé au Fonds wallon Kyoto créé par l'article 13 du décret du 10 novembre 2004.

Ce régime particulier envisagé dans les cas déterminés à l'article 2, alinéa 2, ne peut être admis.

En effet, il résulte de l'article 10 du décret du 10 novembre 2004 que la mission de la personne qui vérifie une déclaration et celle du service ou de l'organisme chargé de décider si la déclaration est satisfaisante - à savoir, selon l'article 16 du projet d'arrêté, le service de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne qui est compétent pour la lutte contre la pollution atmosphérique et les changements climatiques - sont nettement distinctes et ne peuvent

.../...

donc être confiées à une seule et même personne ou institution. Par ailleurs, le droit de dossier que prévoit l'article 15, § 2, du projet d'arrêté est constitutif d'un impôt, ce qui implique, conformément à l'article 170, § 2, de la Constitution, qu'il ne peut être établi que par un décret.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Le projet d'arrêté est rédigé en ce sens que les décisions statuant sur une demande d'agrément en qualité de vérificateur, ainsi que celles qui tendent à suspendre ou à retirer un agrément en cette qualité, sont prises par le ministre ou son délégué ⁽¹⁾.

Il ressort du document intitulé "commentaire des articles", qui a été versé au dossier, que l'intention du ministre est de déléguer ce pouvoir au directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne.

Par ailleurs, le projet d'arrêté attribue déjà directement certains pouvoirs à ce fonctionnaire, en particulier celui d'examiner la recevabilité des demandes d'agrément ⁽²⁾. En outre, il charge le ministre de connaître des recours introduits contre les décisions statuant sur une demande d'agrément, ainsi que contre les décisions de suspension ou de retrait d'agrément ⁽³⁾.

Dans ces conditions, il serait plus cohérent que l'arrêté en projet lui-même charge directement ledit fonctionnaire de prendre les décisions en question.

3. Le projet d'arrêté organise un régime de recours dans diverses hypothèses : contre les décisions qui statuent sur une demande d'agrément en qualité de

⁽¹⁾ Articles 5 et 8 à 11 du projet d'arrêté.

⁽²⁾ Article 4 du projet d'arrêté.

⁽³⁾ Articles 6 et 12 du projet d'arrêté.

vérificateur ⁽⁴⁾; contre les décisions qui suspendent ou retirent un agrément en qualité de vérificateur ⁽⁵⁾; contre les décisions par lesquelles la déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiées d'un établissement est jugée non satisfaisante, ainsi que dans l'hypothèse où le service est en défaut de respecter le délai qui lui est imparti pour envoyer sa décision sur le caractère satisfaisant d'une déclaration ⁽⁶⁾.

Dans le système mis en place, ces recours sont instruits par la commission d'avis sur recours créée par l'article 6 du décret du 10 novembre 2004, ladite commission donne un avis, et le ministre prend la décision finale.

Le Gouvernement puise dans l'article 9, § 2, et l'article 10, § 4, du décret du 10 novembre 2004, le pouvoir d'organiser des recours dans les hypothèses indiquées.

Mais il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de charger la commission d'avis précitée d'instruire des recours tels que ceux envisagés par le projet d'arrêté, ni de donner des avis sur ces recours.

En effet, l'article 6, §§ 1^{er} et 2, du décret du 10 novembre 2004 détermine de manière exhaustive les recours que cette commission est chargée d'instruire et sur lesquels il lui incombe de donner un avis. Il s'agit uniquement des recours ouverts contre les décisions visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, et à l'article 5 du même décret ou dans l'hypothèse où l'autorité compétente est en défaut de respecter le délai qui lui est imparti pour envoyer certaines de ces décisions. Les recours envisagés par le projet d'arrêté ne sont pas de ceux-là.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

⁽⁴⁾ Article 6 du projet d'arrêté.

⁽⁵⁾ Article 12 du projet d'arrêté.

⁽⁶⁾ Article 18 du projet d'arrêté.

Observations particulières

Préambule

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal, non seulement dans les articles 9 et 10 du décret du 10 novembre 2004, mais aussi dans l'article 2, 7°, et l'article 7, § 7, de ce décret.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y aurait également lieu, eu égard au contenu de la rubrique B4 du formulaire de demande d'agrément figurant à l'annexe I, de prévoir que l'intéressé doit disposer de moyens techniques suffisants et des collaborations envisagées pour réaliser la mission de vérification.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Au paragraphe 2, comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, lorsque le texte fait état des "titulaires d'un agrément en qualité d'auteur d'étude d'incidences, tel que visé par le Code de l'Environnement, dans les domaines industriels et énergétiques", il vise les personnes agréées en qualité d'auteurs d'études d'incidences pour les catégories de projets mentionnées à l'article R. 58, 4°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Mieux vaut rédiger le texte en ce sens.

Article 4

Selon le paragraphe 4, alinéa 2,

"Si la demande est irrecevable, le Directeur général indique au demandeur les motifs de l'irrecevabilité".

Ce faisant, le texte n'a d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Un tel rappel est inutile.

Il est aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où il pourrait conduire à se demander s'il y a lieu de motiver d'autres décisions envisagées par le projet d'arrêté et pour lesquelles celui-ci n'indique pas expressément qu'elles doivent être motivées, alors qu'elles sont, elles aussi, soumises à l'obligation de motivation que consacre la loi du 29 juillet 1991.

En outre, le rappel de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative est de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Le paragraphe 4, alinéa 2, sera donc omis.

Article 8

Au 1°, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y aurait lieu de rédiger le texte en ce sens que la suspension ou le retrait de l'agrément peut être décidé lorsqu'est constaté un manquement du vérificateur agréé dans l'exercice de ses missions - et non pas seulement "lorsque le vérificateur agréé contrevient aux dispositions du présent arrêté".

Article 11

Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, la disposition à l'examen a pour effet de rendre l'article 9 inapplicable en cas d'urgence spécialement motivée.

Le texte gagnerait à le préciser expressément.

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, pour se conformer à l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2004, le texte doit être rédigé en ce sens que l'exploitant a l'obligation, non pas - comme l'indique la disposition à l'examen - d'annuler les émissions qui ont été confirmées par le service, mais de restituer le nombre de quotas correspondant à ces émissions.

Article 18

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 3, on relève qu'en vertu du paragraphe 3, alinéa 5,

"À défaut de l'envoi de la décision du Ministre, la décision prise en première instance est confirmée".

Est ainsi organisé un régime de décision implicite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Le paragraphe 3, alinéa 5, sera donc omis.

.../...

Article 20

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

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