

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.701/4

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 5 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto", a donné le 30 janvier 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 les observations ci-après.

1. À l'article 2, il faut écrire "l'article 12, § 3", et non pas "l'article 2, § 3".

2. L'article 5 complète l'article 9, § 2, du décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, en vue de prévoir que, dans certains cas, la vérification de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiés "peut être effectuée, à la demande de l'exploitant, par le service".

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Le dispositif ne précise pas quel est le "service" visé.

Selon le commentaire de l'article 5 que donne l'exposé des motifs, il s'agit du 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.

Ce service est celui que l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés a désigné pour exercer les missions confiées à l'institution prévue par diverses dispositions, existantes ou en projet, du décret du 10 novembre 2004 relatives à ces déclarations, et identifiée comme étant "le service ou l'organisme à désigner par le Gouvernement" ¹.

Dans un souci de cohérence avec cette terminologie utilisée par le décret du 10 novembre 2004, la disposition à l'examen gagnerait à remplacer les mots "le service" par les mots "le service ou l'organisme à désigner par le Gouvernement".

b) Il résulte du texte en projet que c'est au service précité lui-même qu'il incomberait, dans les hypothèses envisagées, d'effectuer la vérification de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiés.

S'il en va bien ainsi, la section de législation n'aperçoit pas ce qui, en substance, distinguerait encore, dans ces hypothèses, la mission de vérification de la déclaration et celle par laquelle le même service apprécie et décide, en application de l'article 10, §§ 2 et 3, du décret du 10 novembre 2004, si la déclaration est satisfaisante.

L'avant-projet de décret est en défaut de tirer toutes les conséquences d'une telle modification du système mis en place par le décret du 10 novembre 2004. Ainsi, il ne modifie pas la disposition qui, à l'article 10, § 2, première phrase, du décret du 10 novembre 2004, érige en règle absolue 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 sont nettement distinctes et ne peuvent donc être confiées à une seule et même personne ou institution. Bien plus, la disposition par laquelle l'article 4 de l'avant-projet suggère de remplacer l'article 9, § 1^{er}, du décret du 10 novembre 2004 est rédigée en des termes pouvant donner à penser que la règle qui vient d'être indiquée continuerait à s'appliquer dans tous les cas.

(1) Voir, dans le décret du 10 novembre 2004 :
- l'article 2, 7°;
- la disposition par laquelle l'avant-projet de décret envisage de remplacer l'article 9, 1^{er};
- et l'article 10, §§ 2 et 3.
La désignation du service précité du ministère de la Région wallonne comme étant "le service ou l'organisme" visé par ces dispositions du décret du 10 novembre 2004 résulte de la définition du mot "service" que donne l'article 1^{er}, 8°, de l'arrêté du 12 janvier 2006.

Ceci étant, on peut se demander si l'intention des auteurs du texte est bien en ce sens qu'il incomberait au service lui-même, dans les hypothèses envisagées, d'effectuer la vérification de la déclaration. En effet, l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté précité du 12 janvier 2006 prévoit que, lorsque la mission de vérification est, à la demande de l'exploitant, confiée au service, celui-ci "aura recours à un vérificateur indépendant pour se faire produire le rapport d'assurance"². Si telle est l'intention, force est de constater que l'avant-projet de décret est rédigé en des termes qui ne suffisent pas à en rendre compte.

En tout état de cause, l'avant-projet de décret devra être revu pour avoir égard à cette observation. Le cas échéant, il conviendra aussi de revoir en conséquence l'arrêté du 12 janvier 2006.

3. L'article 7 appelle les observations suivantes :

a) Eu égard aux explications fournies par la fonctionnaire déléguée, il convient, dans la disposition appelée à former l'article 13, § 2, 4°, du décret du 10 novembre 2004, de remplacer les mots "des plans d'allocation" par les mots "du plan wallon d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre".

b) La disposition appelée à former l'article 13, § 4, alinéa 2³, 5°, du décret du 10 novembre 2004 doit être revue pour tenir compte de ce qui suit :

- L'une des "redevances" que vise le texte est manifestement le droit de dossier de 1.500 euros que l'article 15, § 2, de l'arrêté précité du 12 janvier 2006 met à charge de l'exploitant qui confie au service compétent de la Région wallonne la vérification d'une déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiés.

(2) Le texte ne précise pas si le vérificateur doit, dans cette hypothèse, être agréé. Quant au "rapport d'assurance", l'article 1^{er}, 7°, de l'arrêté du 12 janvier 2006 en donne la définition suivante : "le rapport, rédigé par le vérificateur, relatif à la vérification de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre spécifiés d'un établissement".

(3) Et non pas "alinéa 1^{er}", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

Or, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 39.488/4, donné le 19 décembre 2005 sur le projet devenu cet arrêté, le droit de dossier en question est constitutif d'un impôt, et non pas d'une redevance : en effet, la vérification de la déclaration est accomplie au bénéfice de la collectivité tout entière, et non pas, ou non pas seulement, au bénéfice de l'exploitant concerné. En conséquence, il incombe au législateur, d'une part, d'éviter d'utiliser, pour désigner ce droit de dossier, le terme "redevances" et, d'autre part, conformément à l'article 170, § 2, de la Constitution, d'établir lui-même les éléments essentiels dudit droit de dossier, en particulier en déterminant les catégories de personnes qui y sont soumises et en fixant son taux.

- En tout état de cause, c'est de manière exhaustive, et non pas simplement exemplative, que le texte en projet doit énumérer les prélèvements financiers dont le produit est affecté au fonds wallon "Kyoto" créé par l'article 13 du décret du 10 novembre 2004.

4. Selon l'article 8, le décret 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 56 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

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN