

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.026/4
DU 5 JANVIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 8 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions et des données de tonnes-kilomètres relatives aux activités aériennes », a donné 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. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en l'occurrence l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 47, alinéa 4 - tendent à rendre obligatoire l'utilisation de « modèles électroniques publiés par la Commission européenne sur son site ».

Pour rendre obligatoire l'utilisation de ces modèles électroniques, il convient, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'en assurer la publication intégrale au *Moniteur belge* ou, à tout le moins, d'indiquer dans celui-ci les références précises du site auquel il est renvoyé.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en l'occurrence l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, et § 3, alinéa 3, l'article 10, § 3, alinéa 3, et l'article 48 - prévoient que la communication de pièces déterminées doit se faire par lettre recommandée « à la poste » avec accusé de réception ou « par le recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte ».

D'une part, depuis l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2010, de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, les envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ne sont plus réservés à « La Poste »¹. Les mots « à la poste » seront par conséquent omis des articles 9, § 2, alinéa 1^{er}, et § 3, alinéa 3 et 48 susmentionnés.

¹ L'article 144octies de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, qui, en son paragraphe 3, réservait à La Poste « le service des envois recommandés (physiques) utilisés dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives », a en effet été remplacé par l'article 17 de la loi du 13 décembre 2010.

D'autre part, il conviendrait, aux fins de garantir la sécurité juridique et le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, de déterminer de manière précise les procédés qui sont admis en vue de donner date certaine à l'envoi et à la réception des pièces.

Observations particulières

Préambule

Dans l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de viser les articles 12/5 et 12/6 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 effet, ces dispositions ne procurent pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

Par contre, s'il est donné suite à l'observation faite au sujet de l'article 48, il convient d'ajouter le visa de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 10 novembre 2004 précité.

Dispositif

Article 9

1. Selon le paragraphe 2, alinéa 5, « si la demande est irrecevable, l'Agence indique à l'exploitant d'aéronef 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 précitée.

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 2, alinéa 5, sera donc omis.

2. Dans le paragraphe 2, alinéa 6, les mots « ou de refus d'approbation » doivent être insérés entre les mots « d'approbation » et « du plan de surveillance ».

3. Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, c'est contre les décisions refusant d'approuver un plan de surveillance qu'est ouvert le recours prévu par le paragraphe 3.

Aussi, au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots « la décision visée au paragraphe 2, alinéa 5 » seront remplacés par les mots « une décision refusant d'approuver un plan de surveillance ».

Article 10

1. Afin de se conformer au point 6, alinéa 3, de l'annexe XIV de la décision 2007/589/CE de la Commission du 18 juillet 2007 définissant des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, il y a lieu, dans la première phrase du paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa, d'insérer les mots « , à la satisfaction de l'autorité compétente, » entre les mots « examine » et « si la méthode ».

2. Dans un souci de cohérence et pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il s'indiquerait qu'en cas de refus d'approbation d'une révision ou d'une mise à jour du plan de surveillance, l'exploitant d'aéronef se voie offrir la même voie de recours que celle prévue par l'article 9, § 3.

Le texte sera complété en conséquence.

Chapitre 3, section 3 (articles 17 à 20)

Les dispositions en projet doivent être complétées en vue de fixer, conformément à ce que prévoit l'annexe I, point 4.3, de la décision 2007/589/CE, les règles à observer en cas de modification apportée ou à apporter à la méthode de surveillance appliquée par un exploitant d'aéronef.

Article 47

1. En vertu de l'article 12/10, § 2, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2004 précité, « l'exploitant d'aéronef envoie sa déclaration d'émissions annuelle vérifiée conformément au paragraphe 3 au gouvernement au plus tard le deuxième jeudi du mois de mars, pour les émissions de l'année précédente ».

Le législateur ayant prévu cette disposition, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de fixer au 12 mars la date ultime d'envoi de la déclaration d'émissions annuelle vérifiée, comme le prévoit l'alinéa 2 en projet.

L'alinéa 2 sera donc omis.

2. L'alinéa 3 n'a d'autre objet que de rappeler des règles qui figurent dans les dispositions du décret du 10 novembre 2004 précité auxquelles renvoie le texte.

Comme déjà indiqué, il est inutile de rappeler des règles préexistantes et, en outre, le rappel de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives est de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

L'alinéa 3 sera donc omis.

Article 48

On peut se demander si, dans un souci de cohérence avec le régime prévu par l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés, et pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il ne s'indiquerait pas que, dans le cas où l'Agence a décidé que la déclaration d'émissions annuelle n'était pas satisfaisante, l'exploitant d'aéronef se voit offrir la possibilité d'introduire le recours que prévoit l'article 6 du décret du 10 novembre 2004 ².

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

² Le Gouvernement puise dans l'alinéa 3 de l'article 6, § 1^{er}, du décret du 10 novembre 2004 le pouvoir de prendre des dispositions en ce sens.

La chambre était composée de

Monsieur	Y. KREINS,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Monsieur	L. DETROUX,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS