



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.671/2/V
du 3 septembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'Climat'

Le 8 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un avant-projet de décret 'Climat'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 3 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 septembre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En raison de certaines de ses dispositions – notamment son article 25, § 2 –, l'adoption de l'avant-projet à l'examen requiert l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances, ainsi que l'accord préalable du ministre ayant le Budget dans ses attributions, ce, conformément aux articles 5, alinéa 1^{er}, et 14, 1^o, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Le dossier transmis à la section de législation fait référence à l'avis donné par l'Inspecteur des Finances le 28 juin 2012 mais ne contient pas cet avis.

Le même dossier fait état de ce que l'accord du Ministre du Budget a été sollicité le 29 juin 2012 mais ne mentionne pas que cet accord, qui ne figure pas au dossier, a été obtenu.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités requises.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret a pour objectif la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des proportions déterminées, fixées aux horizons 2020 et 2050 ¹.

À cette fin, il met en place un système dans lequel le Gouvernement est habilité à fixer des budgets d'émission globaux et partiels ² pour des périodes qui sont en principe de cinq ans, ainsi que des budgets d'émission globaux et partiels annuels ³.

Le budget d'émission est défini comme étant la quantité totale – ou par secteur – de gaz à effet de serre pouvant être émise au cours de la période concernée ⁴.

1 Article 4 de l'avant-projet.

2 Les budgets partiels sont établis par secteur.

3 Article 1, 2^o, 3^o, 4^o, 5^o, et 10^o de l'avant-projet.

4 *Idem*.

L'avant-projet de décret s'applique aux émissions anthropiques par les sources et l'absorption par les puits des gaz à effet de serre sur le territoire de la Région wallonne, à l'exception du transport aérien international ⁵.

Le Gouvernement est par ailleurs chargé d'élaborer un Plan Air Climat Énergie « qui expose les mesures qu'il envisage de prendre pour respecter les budgets d'émission de la période budgétaire en cours et des périodes budgétaires ultérieures, en ce compris celle pour laquelle un budget d'émission doit être fixé, ainsi que pour veiller au respect des objectifs en matière d'énergie et à la qualité de l'air. Ce projet de plan est assorti d'un calendrier prévisionnel de l'entrée en vigueur des mesures, des effets de ces mesures, et de l'analyse coût bénéfice de ces mesures » ⁶.

S'agissant de ces « mesures », l'avant-projet à l'examen prévoit que

« le Gouvernement dispose des pouvoirs que lui octroie l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique pour mettre en œuvre les mesures qu'il juge opportune pour respecter les budgets d'émissions » ⁷.

2. Le système ainsi mis en place appelle les observations fondamentales suivantes.

2.1. En ce qui concerne les mesures que l'avant-projet de décret habilite le Gouvernement à adopter, celui-ci renvoie aux pouvoirs conférés au Gouvernement par l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 'relative à la lutte contre la pollution atmosphérique', qui dispose comme suit :

« Art. 1. Le Gouvernement est habilité à prendre toutes mesures appropriées en vue de prévenir ou de combattre la pollution de l'atmosphère ou de réduire la consommation d'énergie dans le but d'atténuer les changements climatiques et notamment:

1° à interdire certaines formes déterminées de pollution ;

2° à réglementer ou interdire l'emploi d'appareils ou de dispositifs susceptibles de créer une pollution ;

3° à imposer ou réglementer l'utilisation d'appareils ou de dispositifs destinés à prévenir ou à combattre la pollution.

4° à prévoir que les systèmes techniques de bâtiment définis par le Gouvernement respectent des exigences relatives à l'installation, au dimensionnement, au réglage, à l'entretien, au contrôle périodique et à l'inspection ;

5° à agréer les personnes responsables de l'installation, de l'entretien, de la maintenance, du contrôle ou de l'inspection d'appareils, d'équipements ou de systèmes définis par le Gouvernement et à déterminer le niveau de qualification requis ;

5 Article 2 de l'avant-projet.

6 Article 13 de l'avant-projet.

7 Article 16 de l'avant-projet.

6° à fixer des plafonds d'émission, c'est-à-dire la quantité maximale d'une substance qui peut être émise au cours d'une année civile ;

7° à évaluer la qualité de l'air ambiant ;

8° à fixer des objectifs de qualité de l'air ambiant ;

9° à agréer les dispositifs de mesure de polluants : laboratoires, méthodes, appareils, réseaux et modélisation ;

10° à mettre en place des dispositifs spécifiques d'information et de sensibilisation du public ;

11° à fixer des zones de protection spéciale dans lesquelles certaines formes de pollution peuvent être limitées ou interdites, de manière temporaire ou permanente. Les zones de protection spéciale sont soit des zones où la mauvaise qualité de l'air est avérée soit des zones qui nécessitent un niveau de qualité de l'air élevé en raison de la forte densité de population ou d'éléments particuliers d'environnement ».

À propos de la disposition alors en projet, devenue l'article 1^{er} reproduit ci-avant, la section de législation avait fait notamment l'observation suivante :

« L'habilitation que l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 procure au Gouvernement de prendre toutes mesures appropriées en vue de réaliser les objectifs de cette loi, en ne dressant à cette fin qu'une liste non exhaustive de telles mesures, peut paraître aujourd'hui excessivement large au regard des conceptions actuelles de la répartition des pouvoirs respectifs du législateur et de l'exécutif.

Mieux vaudrait donc abroger la loi du 28 décembre 1964 et la remplacer par des dispositions décrétales qui fixent à tout le moins le cadre général régissant la matière de la lutte contre la pollution de l'air, dans le respect des obligations de droit européen qui incombent à la Région wallonne ⁸ » ⁹.

Le texte en projet appelle l'observation suivante : plutôt que de renvoyer purement et simplement à l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964, le décret en projet devrait fixer le cadre général régissant la matière de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le respect des obligations de droit européen et international qui incombent à la Région wallonne.

2.2. Subsidiairement, il y a lieu d'observer que le texte en projet se limite à confier au Gouvernement le soin d'adopter des mesures en vue d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que le respect des objectifs concernés pourrait nécessiter l'adoption de mesures que seul le législateur est habilité à adopter, par exemple, parce qu'il est nécessaire de modifier une législation existante, ou au motif que l'adoption de la mesure concernée relève d'une matière ou d'une compétence

8 Note de bas de page 9 de l'avis cité : Comme l'a fait la Région de Bruxelles-Capitale par l'adoption de l'ordonnance du 25 mars 1999 'relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant'.

9 Avis 49.800/2/4 donné le 29 juin 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 'modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie' (Doc. parl., Parl. wall., 2010-2011, n° 452, n° 1, pp. 71-72)

réservée au législateur décréteil par la Constitution ou la loi spéciale, comme c'est le cas pour les éléments essentiels des régimes en matière fiscale, ou lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures qui sont de nature à porter atteinte à des libertés fondamentales.

Dans ces hypothèses où une intervention du législateur est requise, s'il peut être envisagé que les mesures dont le Gouvernement estime l'adoption nécessaire figurent au titre de propositions dans le Plan Air Climat Énergie, le Gouvernement ne pourra évidemment pas adopter celles-ci seul, en sa qualité de pouvoir exécutif.

3. Le système mis en place par le texte en projet sera revu et complété à la lumière des observations qui précèdent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY