CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.462/4
du 19 mars 2014

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto'

Le 20 février 2014, 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, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROEK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 vertu de l'article 7, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout avant-projet de décret en matière d'aménagement du territoire, de politique de l'énergie, d'environnement, de conservation de la nature au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. Tel est le cas du texte en projet.

L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 [du même décret] » [1].

En l'espèce, il ressort du dossier communiqué à la section de législation que l'avis de la cellule d'avis en développement durable a été sollicité sur le texte en projet, et ce, dans un délai d'un jour.

À la suite de cette consultation, la cellule a émis, le 12 février 2014, un « avis » n° 2014/000340, rédigé comme suit :

> « Concerne : Avis relatif à l'avant-projet de décret portant assentiment aux amendements de Doha au Protocole de Kyoto.
>
> La Cellule autonome d'avis en Développement durable a été invitée par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai d'un jour, sur l'avant-projet de décret susmentionné.
>
> L'urgence était motivée par le fait que le dossier sous rubrique avait initialement été prévu au Gouvernement du 13 février.
>
> Le projet de plan visé n'a pu être examiné par la Cellule dans les délais impartis. De plus, le Ministre n'aurait pu répondre à l'article 12 de l'arrêté du

[1] Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 en vue de la mise en place de la cellule autonome d'avis en Développement durable, à savoir :

'Lorsqu'un ministre soumet au Gouvernement un des projets de décision visés à l'article 7, il y joint chaque fois l'avis de la Cellule. Le ministre proposant répond dans sa note aux recommandations émises' ».

Le document ainsi transmis par la cellule autonome d'avis en Développement durable ne peut être tenu pour l'avis requis en vertu de l'article 7, § 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 : en effet, il ne s'agit nullement d'un avis, mais d'un constat d'incapacité à rendre l'avis requis, compte tenu de la brièveté du délai dans lequel celui-ci a été sollicité.

Certes, l'article 11 de l'arrêté du 3 octobre 2013 dispose comme suit :

« Art. 11. La Cellule remet son avis dans un délai maximum de 10 jours à compter de la réception du dossier, lequel est introduit par le ou les Ministres porteurs du projet de décision concerné.

Le délai peut être prolongé jusqu'à 20 jours maximum en accord avec le(s) Ministre(s) fonctionnel(s) compétent(s).

Dans les cas d'urgence, les Ministres peuvent réclamer une communication de l'avis dans un délai qu'ils déterminent.

En cas d'absence d'avis remis dans les délais fixés, le texte visé pourra être débattu en Gouvernement et poursuivre le processus d'adoption ».

Toutefois, le procédé ici retenu ne peut être considéré comme entrant dans les prévisions des alinéas 3 et 4 de l'article 11 reproduit ci-avant. En effet, le seul et unique fait qu'un dossier est mis à l'ordre du jour d'une délibération du Gouvernement à une date très rapprochée ne peut à soi seul justifier l'urgence qu'il y aurait à recueillir l'avis de la cellule : admettre un tel motif d'urgence reviendrait à permettre au ministre concerné de saisir systématiquement la cellule d'une demande d'avis dans un délai d'un jour, et de la placer ainsi, dans de très nombreux cas, dans l'impossibilité de donner l'avis ayant l'objet décrit à l'article 9 du décret du décret du 27 juin 2013. Un tel procédé a pour effet de vider de son objet la consultation requise en vertu des dispositions décrétales et réglementaires mentionnées ci-avant et par conséquent, de méconnaître celles-ci.

Le Gouvernement veillera donc à l'accomplissement de la formalité requise.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet à l'examen prévoit, en son article 2, que :

> « Les modifications des pourcentages figurant à la troisième colonne du tableau de l'annexe B, adoptées en application de l'article 3, paragraphe 1er*quater*, du Protocole de Kyoto auront plein et entier effet ».

Ce faisant, le texte en projet contient en réalité un assentiment donné par le législateur, par anticipation, aux modifications concernées.

Comme la section de législation l'a déjà observé à propos des modifications des pourcentages ici concernées, rien ne s'oppose, en l'espèce, à un tel assentiment anticipé [2].

Toutefois, il convient de relever que

1° Lorsqu'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance d'assentiment concerne un traité comprenant une clause organisant une procédure simplifiée de modification de celui-ci, il est généralement recommandé de compléter l'avant-projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement, le Collège ou le Collège réuni de communiquer aux assemblées législatives les modifications envisagées au traité afin de leur permettre de prendre attitude quant aux suites à réserver à ces modifications.

2° Il conviendra de ne pas perdre de vue que les modifications auxquelles assentiment anticipé est donné devront faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, pour que celles-ci puissent produire leur effet en droit interne.

2. Au même article 2, mieux vaut écrire « sortiront leur plein et entier effet » [3].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

---

[2] Avis 54.273/VR donné le 27 novembre 2013 en chambres réunies sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met de wijziging van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, aangenomen in Doha op 8 december 2012' (*Doc. parl.*, Vl.Parl., 2013-2014, nr. 2351/1, pp. 45-50).

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 206.