



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.317/4
du 22 juin 2020

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'

Le 28 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 15 et 22 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Il ne peut être exclu que, dans son application, l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment ait, directement ou indirectement, une incidence budgétaire pour la Région wallonne.

Aussi, conformément aux articles 39, § 1^{er}, 2°, et 49, 1°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne', l'avant-projet de décret doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que ces formalités ont été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon les termes de son intitulé, l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 'concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'.

Vu l'objet de cette directive, les mesures à prendre pour s'y conformer en droit belge relèvent, pour la majeure partie, de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue aux régions en matière de protection de l'environnement.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Comme l'indique l'exposé des motifs, les trois régions ont déjà adopté des dispositions destinées à transposer la directive (UE) 2016/2284 dans leur ordre juridique propre ¹.

L'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment règle, quant à lui, divers points particuliers : il répartit entre les régions les objectifs de réduction des émissions que la directive (UE) 2016/2284 impose à la Belgique pour cinq catégories de polluants à partir de l'année 2030 ; il contient des dispositions relatives aux « efforts complémentaires de la part des trois Régions et du fédéral » – pour reprendre les termes utilisés dans l'exposé des motifs – que requiert la réalisation de ces objectifs ; il prévoit des modalités de coopération entre les parties en vue d'assurer d'un point de vue pratique la bonne application, par la Belgique, de plusieurs obligations qu'impose la directive (UE) 2016/2284 ² ; il comprend également des dispositions se donnant pour objet de transposer quelques dispositions particulières de la directive (UE) 2016/2284 qui, selon les termes de l'exposé des motifs, « nécessitent d'être décidées et réalisées au niveau belge ».

Les dispositions déjà adoptées par les trois régions en vue de transposer la directive (UE) 2016/2284 dans leur ordre juridique propre et celles que contient l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment se complètent ainsi en vue de contribuer ensemble ³ à permettre à la Belgique, en ses diverses composantes, de se conformer à la directive (UE) 2016/2284.

Quant au principe, d'un point de vue formel, cette manière de procéder n'appelle pas de critique.

Ceci étant, il appartiendra bien entendu aux autorités concernées de s'assurer que l'application combinée des diverses dispositions prises en vue de se conformer à la directive (UE) 2016/2284 permet effectivement à la Belgique de se conformer pleinement à celle-ci.

2. L'application de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est liée à celle d'un autre accord de coopération, présenté comme étant l'« accord de coopération Göteborg ».

¹ En ce qui concerne la Région wallonne, ces dispositions figurent dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 avril 2019 'relatif à la réduction des émissions de certains polluants atmosphériques'.

² Voir spécialement en ce sens les dispositions de l'accord de coopération relatives au programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, à la bonne application des dispositions de la directive relatives aux inventaires d'émissions, aux projections des émissions, aux rapports d'inventaire et à la surveillance des effets de la pollution atmosphérique, ainsi qu'à la communication aux autorités européennes des informations relatives à ces divers points.

³ Au côté d'autres dispositions, telles, tout particulièrement, celles de l'« accord de coopération Göteborg », à l'application duquel est liée celle de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment (voir sur ce point l'observation générale n° 2 ci-après), et qui contribue également, pour ce qui le concerne, à transposer pour partie la directive (UE) 2016/2284.

Il s'agit de l'accord de coopération du 7 septembre 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'exécution de plusieurs dispositions du Protocole à la Convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, relatif à la réduction de l'acidification, l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, avec annexes, signés à Göteborg le 30 novembre 1999, tels que modifiés le 4 mai 2012 à Genève' ⁴.

Comme l'application de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est liée à celle de l'accord de coopération Göteborg, il sera veillé à ce que le premier ne produise pas d'effet avant que le législateur fédéral et les législateurs régionaux aient tous porté assentiment à l'accord de coopération Göteborg ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

Il ressort des échanges entre la section de législation et le délégué du Gouvernement dans le cadre de la demande d'avis relative à l'avant-projet de décret de la Région flamande ⁶ portant assentiment au même accord de coopération que celui faisant l'objet de la présente demande d'avis, que les chiffres mentionnés dans les tableaux sous l'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération Göteborg peuvent varier au cours des années et ne constituent dès lors pas, bien que l'article 4, § 1^{er}, précité les qualifie de « plafonds d'émission absolus », des chiffres qui seraient déterminants en vue de vérifier si les régions ont atteint les objectifs de réduction leur incombant.

L'exposé des motifs gagnerait à être complété pour apporter cette précision.

⁴ L'article 1^{er}, 11°, de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment indique que l'accord de coopération Göteborg date du 24 avril 2020. Il résulte des explications de la déléguée de la Ministre que c'est par erreur qu'il est fait mention de cette date : l'accord de coopération Göteborg date en effet du 7 septembre 2018. Cette erreur sera corrigée.

⁵ La Région flamande a donné son assentiment à cet accord par un décret du 22 novembre 2019. À ce jour, les législateurs des autres parties à l'accord de coopération Göteborg n'y ont pas porté assentiment. En ce qui concerne la Région wallonne, un avant-projet de décret portant assentiment à cet accord a été soumis il y a peu à la section de législation ; il a fait l'objet de l'avis n° 67.040/4 du 18 mars 2020. Selon la déléguée de la Ministre, le projet de décret faisant suite à cet avant-projet sera prochainement déposé au Parlement wallon.

⁶ Il s'agit de l'avant-projet de décret 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van ... tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG', inscrit au rôle sous le numéro 67.332/1.

Article 10

L'article à l'examen est rédigé en ce sens qu'il couvre des hypothèses dans lesquelles « une Région n'est pas en mesure de respecter un des plafonds d'émissions visés aux articles 4 et 5 ». Il s'agit d'hypothèses dans lesquelles une région n'est pas en mesure de respecter des obligations applicables, selon le cas, à partir de l'année 2030 (article 4) ou à partir de l'année 2025 (article 5).

Or, l'article 5 de la directive (UE) 2016/2284, auquel l'article à l'examen tend à permettre à l'État belge de se conformer, est lié à des dispositions de la même directive – figurant, en l'occurrence, en son article 4 et son annexe II – qui imposent des obligations applicables à partir de l'année 2020.

Aussi, l'article à l'examen doit être revu pour couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles une région n'est pas en mesure de respecter, à partir de l'année 2020, des obligations correspondant à celles que prévoient l'article 4 et l'annexe II de la directive (UE) 2016/2284. En pratique, ceci implique que l'article à l'examen soit revu pour couvrir les hypothèses dans lesquelles une région n'est pas en mesure de respecter un plafond d'émissions qui s'impose à elle en vertu, selon le cas, de l'accord de coopération Göteborg ou de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment ⁷.

Articles 15 à 18

En étant rédigé en ce sens que « les parties établissent ensemble un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique », l'article 15, § 1^{er}, peut, de prime abord, donner à penser que les parties fixent de commun accord le contenu de ce programme.

Toutefois, comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, il résulte de l'ensemble des dispositions figurant dans les articles 15 à 18 que le programme en question a en réalité vocation à n'être rien d'autre que la simple compilation, opérée par le CCPIE, des contributions apportées par les parties. Comme l'a également confirmé la déléguée de la ministre, l'accord de coopération implique ainsi que le contenu du programme est, non pas fixé de commun accord par les parties, mais établi, dans le respect des conditions et des procédures auxquelles l'article 6 et l'annexe III de la directive (UE) 2016/2284 soumettent l'établissement des programmes nationaux de lutte contre la pollution atmosphérique, par chaque partie agissant de son côté pour ce qui la concerne.

⁷ Certes, l'article 8 de l'accord de coopération Göteborg comporte déjà des obligations analogues à celles que prévoit l'article 10 de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment. Toutefois, les obligations ne sont pas identiques dans les deux accords : d'une part, le contenu des critères auxquels renvoient les dispositions citées des deux accords (à savoir, d'un côté, les « critères tels que fixés au paragraphe 6 de la décision 2012/3 de l'Organe exécutif de la Convention LRATP » et, de l'autre, les critères mentionnés aux annexes I et II de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment) n'est pas rigoureusement identique ; d'autre part, les institutions auxquelles CELINE doit notifier l'approche retenue par la Belgique ne sont pas les mêmes dans les deux accords (d'un côté, le secrétariat de la Convention LRATP et, de l'autre, la Commission européenne).

L'article 15, § 1^{er}, ou, à tout le moins, l'exposé des motifs gagnerait à être revu pour lever toute équivoque sur ce point.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET