



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.123/VR
du 10 mai 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’accord de coopération du (date) entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d’émissions pour les années 2015 à 2020 incluse’

Le 22 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du (date) entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 avril 2023. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Marianne DONY, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été rédigé par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section. Il a été présenté par Anne VAGMAN.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 14 février 2023 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse' (ci-après « l'accord de coopération »).

L'accord de coopération a pour objet de :

- partager entre les parties contractantes les revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2021 et 2022, dans le cadre de la directive 2003/87/CE² (articles 2, 1°, et 3) ;
- partager entre les parties contractantes les revenus fédéraux issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse (articles 2, 2°, et 4) ;
- fixer la contribution minimale de chaque partie contractante au financement climatique international pour les années 2021 à 2024 comprise (articles 2, 3°, et 5) ;
- fixer la contribution de chaque partie contractante à la part de référence en matière d'énergie produite à partir de sources renouvelables à partir de 2021 (articles 2, 4°, et 6).

L'accord de coopération contient également des dispositions relatives au règlement des litiges (article 7), à sa conclusion pour une durée indéterminée (article 8) et à son entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier texte d'assentiment (article 9).

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil'.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

3. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 3°, de l'accord de coopération, la mention du terme défini, à savoir « richtlijn 2003/87/EG: », fait défaut.

Articles 2, 2°, et 4

4. Les articles 2, 2°, et 4, de l'accord de coopération, visent le partage, entre les parties contractantes, des revenus fédéraux, d'un montant de 135.757.458 euros, issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse, après l'abrogation du mécanisme de responsabilisation climat ³.

Les articles 2, 3°, 39 et 40, de l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020' règlent déjà le partage des revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour la période 2013 à 2020 inclus.

Si le régime prévu dans l'accord de coopération du 14 février 2023 pour les années 2015 à 2020 incluse se substitue (en partie ou non) au partage inscrit dans l'accord de coopération du 12 février 2018, il faut l'énoncer expressément, soit en prévoyant dans l'accord de coopération du 14 février 2023 que ce régime s'applique « par dérogation aux articles 39 et 40 de l'accord de coopération du 12 février 2018 [...] », soit en modifiant formellement les articles 39 et 40 de l'accord de coopération du 12 février 2018 afin de les mettre en conformité avec le régime contenu dans l'accord de coopération du 14 février 2023.

En revanche, si l'intention était d'appliquer en parallèle les deux régimes (autrement dit cumulativement), il conviendrait de le préciser dans l'exposé des motifs.

³ Cette abrogation est réalisée par un projet de loi spéciale « abrogeant l'article 65^{quater} et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (I) » et un projet de loi « abrogeant la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat (II) », qui ont tous deux été adoptés le 23 mars 2023 par la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n^{os} 55-3139/004 et 55-3140/004).

Article 6

5. L'article 6, § 6, de l'accord de coopération habilite CONCERE⁴ à établir, si nécessaire, une clé de répartition spécifique afin de répartir entre les parties contractantes, d'une part, la contribution de certains produits énergétiques, et, d'autre part, toute différence due à l'application des règles de normalisation visées à l'annexe II de la directive (UE) 2018/2001⁵. L'exposé des motifs mentionne, à titre d'exemple, la répartition entre les régions de l'incorporation de biocarburants ou de l'utilisation du charbon de bois en Belgique.

5.1. L'établissement d'une telle clé de répartition ne peut être purement et simplement laissée à la discrétion de CONCERE, dès lors qu'il s'agit d'une disposition susceptible de grever l'autorité fédérale et les régions au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette clé de répartition ne peut dès lors être prévue que dans un accord de coopération qui requiert l'assentiment parlementaire.

S'il n'est pas possible de régler cette clé de répartition dans l'accord de coopération actuel, il faudra à tout le moins fixer les principes de la répartition envisagée entre l'autorité fédérale et les régions dans l'accord de coopération à l'examen avant de pouvoir charger CONCERE de la mise en œuvre de ces principes⁶.

5.2. À la question de savoir quand il est « nécessaire » que CONCERE fixe cette clé de répartition, le délégué a répondu en ces termes :

« Il est nécessaire de fixer une clef de répartition dans les cas suivants :

– pour attribuer la contribution de certains produits énergétiques aux différentes parties contractantes. Il s'agit, par exemple, de la répartition entre les régions de l'incorporation de biocarburants ou de l'utilisation du charbon de bois en Belgique ;

– lorsque l'application des règles de normalisation à la totalité des données de production et des puissances des parties contractantes aboutit à un chiffre de production normalisé qui est différent de la somme des chiffres de production normalisés au niveau de chacune de ces entités. En ce cas, il est nécessaire que CONCERE statue sur la répartition entre les entités concernées d'une telle différence ».

⁴ Il s'agit du groupe de travail permanent « Groupe de concertation État-Régions pour l'Énergie » visé à l'article 1^{er} de l'accord de coopération du 18 décembre 1991 entre l'État, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la coordination des activités liées à l'énergie'.

⁵ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables'.

⁶ Il est vrai que l'article 38 de l'accord de coopération du 12 février 2018 habilite CONCERE à fixer, en cas de condamnation de la Belgique en vertu de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la part de la somme forfaitaire ou de l'astreinte due par chaque partie contractante, proportionnellement aux engagements qu'elle n'a éventuellement pas atteints. Toutefois, cette décision de CONCERE doit non seulement être approuvée par le Comité de concertation, mais en outre, il peut être admis qu'il peut se déduire de la condamnation concernée quelle autorité ou quelles autorités n'a pas ou n'ont pas respecté les obligations lui ou leur incombant, CONCERE n'ayant ainsi qu'une marge d'appréciation limitée.

La première hypothèse invoquée par le délégué n'est qu'un rappel de ce que mentionne l'exposé des motifs. Il se recommande de préciser davantage quand cette première hypothèse se présentera et d'insérer ces précisions ainsi que les explications relatives à la deuxième hypothèse, dans l'exposé des motifs.

6. Conformément à l'article 6, § 7, de l'accord de coopération, chaque partie contractante peut faire usage des mécanismes visés aux articles 8 à 13 de la directive (UE) 2018/2001 pour atteindre ses contributions visées aux paragraphes 2, 5 et 6, 2°, ainsi que des transferts statistiques internes par une ou plusieurs autres parties contractantes. Dans ce dernier cas, le contrat précise le volume et le prix du transfert.

La directive (UE) 2018/2001 fait mention des mécanismes suivants :

- transferts statistiques entre États membres (article 8) ;
- projets communs entre États membres (articles 9 et 10) ;
- projets communs entre États membres et pays tiers (articles 11 et 12) ;
- régimes d'aide communs (article 13).

L'accord de coopération ne contient pas de définition des termes « transferts statistiques internes », définition qui semble être un ajout à ce qui est déjà réglé dans la directive (UE) 2018/2001. Selon l'exposé des motifs, on entend par là les transferts statistiques d'une quantité définie d'énergie produite à partir de sources renouvelables entre différentes parties contractantes, cette définition étant calquée sur celle du mécanisme prévu à l'article 8, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/2001. Il faudra en tout état de cause préciser comment cette définition s'articule avec le régime prévu aux articles 8 à 13 inclus de la directive (UE) 2018/2001.

Il conviendrait par ailleurs de définir la portée précise du contrat concerné qui, selon les délégués, est un contrat de vente de droit civil. Outre que l'on s'interroge sur le caractère adéquat d'un recours au droit civil pour le type d'opération juridique envisagé, la question se pose de savoir si, dans l'intention des parties à l'accord, la conclusion du contrat de vente s'inscrira, *mutatis mutandis*, dans des règles similaires à celles fixées dans l'article 8, paragraphes 2 et suivants de la directive (UE) 2018/2001.

Si tel est le cas, l'accord de coopération sera complété aux fins de rendre ces règles applicables, moyennant les adaptations requises. Si tel n'est pas le cas, il conviendra également de compléter l'accord de coopération aux fins d'encadrer la conclusion du contrat, spécialement en ce qui concerne la fixation du prix.

7. Conformément à l'article 6, § 9, de l'accord de coopération, si la contribution effective d'une partie contractante dépasse la somme de ses contributions visées aux paragraphes 2, 5 et 6, 2°, l'excédent peut être utilisé par une autre partie contractante pour atteindre ses contributions visées aux paragraphes 2, 5 et 6, 2°, à condition que le transfert entre les parties contractantes concernées soit réglé dans un contrat à titre onéreux.

On n'aperçoit pas clairement comment la possibilité visée en l'espèce s'articule avec l'article 6, § 7, de l'accord de coopération, à savoir s'il s'agit en l'occurrence d'un transfert statistique interne ou d'un autre mécanisme. Il s'impose à tout le moins de le préciser dans l'exposé des motifs.

Pour le reste, on se reportera à l'observation précédente en ce qui concerne la portée du contrat concerné.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET DE TEXTE D'ASSENTIMENT

8. Il convient de compléter l'intitulé et l'article unique de l'avant-projet par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET