



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.261/4
du 10 mai 2021

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 modifiant l’accord de coopération du 2 septembre 2013 conclu entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’intégration des activités aériennes dans le système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d’intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre’

Le 22 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie 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'accord de coopération du [date] entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 conclu entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 mai 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, 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 10 mai 2021.

*

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.

Saisie d'un avant-projet de loi portant assentiment au même accord de coopération que celui auquel l'avant-projet de décret à l'examen envisage de porter également assentiment, la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis suivant :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI »

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment parlementaire à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre'.

L'objectif de l'accord de coopération consiste à adapter l'accord de coopération du 2 septembre 2013 en fonction, respectivement, du règlement (UE) 2017/2392 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 'modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021', de la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 'modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport cout-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814', de la régulation des émissions de l'aviation internationale par la voie du mécanisme de compensation CORSIA¹ et du règlement délégué (UE) 2019/1603 de la Commission du 18 juillet 2019 'complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les mesures adoptées par l'Organisation de l'aviation civile internationale relatives à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions de l'aviation aux fins de l'application d'un mécanisme de marché mondial'.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. La table de concordance fournie par le délégué de la Région flamande, qui indique le lien entre les dispositions en projet et les dispositions européennes correspondantes auxquelles il est donné exécution ou qui sont transposées, doit être jointe au projet qui sera déposé au parlement.

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

¹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATIONOBSERVATION GÉNÉRALE

4. En vue de respecter des obligations résultant du droit européen, plusieurs dispositions de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment – notamment l'article 8, 2°, l'article 9 et l'article 11, 10° – imposent ou ont pour effet d'imposer des obligations ou l'accomplissement d'actes déterminés à des moments qui, pour certains d'entre eux, sont déjà passés aujourd'hui ou le seront lorsque les divers législateurs concernés auront donné leur assentiment à l'accord.

En ce qui concerne ces dispositions, l'accord est donc appelé à produire ses effets rétroactivement.

Une telle rétroactivité ne peut se concevoir que si, en pratique, les dispositions concernées de l'accord ont ou auront déjà été appliquées aux moments indiqués.

Il appartiendra aux auteurs de l'accord de s'assurer que tel est bien le cas en l'espèce.

L'accord sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 2

5.1. L'article 2, 3°, de l'accord de coopération remplace, à l'article 2, 7°, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, la définition du terme 'registre' et vise dans ce cadre l'article 10 du règlement (UE) 525/2013².

L'article 2, 5°, de l'accord de coopération ajoute un point 22° à l'article 2 de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, qui donne une définition du 'règlement (UE) 525/2013'.

À la question de savoir si la référence à l'article 10 du règlement (UE) 525/2013 et une définition de ce règlement sont encore actuels, ce règlement ayant été abrogé par le règlement (UE) 2018/1999³, le délégué a répondu en ces termes :

'Verordening 525/2013 was inderdaad maar geldig tot 31 december 2020. Artikel 10 verordening 525/2013 is vervangen door artikel 40 van Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie'.

² Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique et abrogeant la décision n° 280/2004/CE'.

³ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

Les auteurs de l'accord de coopération vérifieront si la référence et la définition contenues respectivement à l'article 2, 3° et 5°, de l'accord de coopération peuvent être maintenues, ou bien si elles doivent être remplacées par une référence à l'article 40 du règlement (UE) 2018/1999 et une définition de ce règlement.

5.2. L'article 2, 5°, de l'accord de coopération ajoute un point 27° à l'article 2 de l'accord de coopération du 2 septembre 2013, la définition de l'«exploitant d'aéronefs CORSIA» faisant mention, dans le texte néerlandais du point 2°, d'une 'ICAO-telefonieaanduiding'.

À cet égard, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

'De definitie van 'CORSIA-vliegtuigexploitant' (artikel 2, punt 27) is opgesteld conform de bepalingen opgenomen in Part II, Chapter 1, punt 1.2 'Attribution of an aeroplane operator to a State' van de International Standards and Recommended Practices, Environmental Protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (Annex 16, Volume IV to the Convention on International Civil Aviation) ('CORSIA SARPs').

De term 'ICAO telefonie-aanduiding' is de Nederlandse vertaling van de Engelse term 'ICAO designator'. Het gaat om een 3-letterige-identificatiecode, die door ICAO conform 'Part I of Annex 6 to the Chicago Convention - International Commercial Air Transport – Aeroplanes' wordt toegekend aan commerciële luchtvaartmaatschappijen en die onder meer gebruikt wordt in de vluchtplannen.

ICAO designators zijn opgenomen in het ICAO document 'Doc 8585 – Designators for Aircraft Operating Agencies, Aeronautical Authorities and Services'.

Le Conseil d'État, section de législation, en prend acte.

Article 13

6. L'article 20/4, § 3, en projet, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 dispose que les autorités compétentes sont responsables du calcul des exigences de compensation des émissions de CO₂ des exploitants d'aéronefs CORSIA, conformément aux règles énoncées au chapitre 3 de l'annexe 16 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', signée à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après : la Convention de Chicago), volume IV – Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale, adoptées le 27 juin 2018 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

6.1. À la question de savoir d'où il apparaît que la Belgique est liée par les règles précitées, le délégué répond en renvoyant à une réponse fournie par le SPF Mobilité :

'L'article 37 de la Convention de Chicago (Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 et entrée en vigueur le 4 avril 1947 + loi d'assentiment belge du 30 avril 1947, en vigueur le 2 décembre 1948) requiert le concours des États pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatif aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne.

Cet article est le fondement de la force obligatoire des normes édictées dans les Annexes (au nombre de 18 actuellement) à la Convention. La résolution A-31 de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale – instituée par la Convention de Chicago) détermine aussi la force obligatoire des normes et pratiques recommandées.

Néanmoins, les États restent libres de ne pas les adopter, mais à condition de suivre la procédure de notification par l'article 38 ('Tout État à qui il sera impossible de se conformer à tous égards à de tels standards et procédures internationaux ou qui ne pourra pas rendre ses propres règlements ou méthodes d'exploitation exactement conformes aux standards et aux procédures internationaux lorsque ceux-ci auront été amendés, ou qui jugera nécessaire d'adopter des règlements ou des méthodes différant sur quelque point particulier de ceux qui sont établis conformément à un standard international, devra aviser immédiatement l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile des différences existant entre ses pratiques nationales et les standards internationaux').

Les Annexes édictent des normes et des pratiques recommandées (SARP's).

Les normes (Standards) : leur application uniforme (règles relatives aux matériels, aux performances techniques de ces matériels, aux personnels, aux procédures de navigation aérienne) est tenue pour nécessaire à la sécurité ou à la régularité de la navigation aérienne ou au bon fonctionnement du transport aérien. Toute divergence d'application par un État doit être justifiée par ledit État. En principe, la justification réside dans une impossibilité (même temporaire) d'appliquer la norme (le Standard).

Les pratiques recommandées (Recommended Practices) : leur application est tenue pour désirable en vue d'assurer la sécurité ou la régularité de la navigation aérienne ou le bon fonctionnement du transport aérien. Les États doivent s'efforcer d'y conformer leur législation ou leur réglementation.

In bijlage alvast de officiële Belgische notificatie aan ICAO van vrijwillige deelname aan de pilootfase van CORSIA.

De bijlage is gratis raadpleegbaar via

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/SARPs-Annex-16-Volume-IV.aspx>'.

6.2. Dès lors que la disposition en projet s'adresse aux autorités compétentes, qui conformément à l'article 2, 20°, de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 sont définies comme étant 'les autorités désignées conformément à l'article 18 de la directive⁴, en l'espèce la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et l'autorité fédérale', et non aux particuliers, l'absence d'une version néerlandaise de cette annexe peut se justifier »⁵.

Le texte à l'examen appelle, *mutatis mutandis*, les mêmes observations.

⁴ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Conformément à l'article 2, 3°, de l'accord de coopération, la « directive » est définie comme étant « la 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, telle que modifiée par la Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la Directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre; et telle que modifiée par la Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ».

⁵ Avis n° 68.691/VR, donné le 26 février 2021. Voir aussi, dans le même sens, l'avis n° 68.672/VR du 26 février 2021 et l'avis n° 68.972/1 du 1^{er} avril 2021, donnés, respectivement, sur un avant-projet de décret de la Région flamande et un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale portant assentiment au même accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé et l'article unique, le mot « conclu », qui n'apparaît pas dans l'intitulé de l'accord de coopération auquel l'avant-projet entend porter assentiment, sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET