CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.122/VR
du 28 mars 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, en vue de transposer partiellement les directives (UE) 2023/959 et 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023'

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Le 15 décembre 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 'modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, en vue de transposer partiellement les directives (UE) 2023/959 et 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 19 mars 2024. Les chambres réunies étaient composées de Bernard BLERO, président de chambre, président, Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN, Géraldine ROSOUX, Dimitri YERNAULT et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE et Eline YOCHIMI, greffiers.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2024.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 85*bis*.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet à l'examen a pour objet de transposer partiellement deux directives, à savoir :

1° la directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union' ;

2° la directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial'.

À propos du caractère partiel de cette transposition, le commentaire de l'article 1er de l'avant-projet mentionne :

> « Cette disposition indique que l'avant-projet de décret vise à transposer la directive 2023/959 ainsi que la directive 2023/958 qui modifient, toutes les deux, la directive 2003/87/CE.
>
> Il s'agit, dans les deux cas, d'une transposition partielle.
>
> En effet, la directive 2023/959 modifie le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) par rapport à 4 domaines d'activités :
>
> – les installations fixes (industries lourdes et centrales électriques) ;
>
> – l'aviation ;
>
> – les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs ;
>
> – le transport maritime.
>
> La directive 2023/958 apporte des modifications supplémentaires au SEQE pour ce qui concerne l'aviation.

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

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Le présent projet de transposition ne concerne que les installations fixes et l'aviation.

En outre, pour ce qui concerne l'aviation, 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, transpose également la partie de la directive 2003/87/CE consacrée à l'aviation ».

Interrogée sur les raisons pour lesquelles la transposition de la directive (UE) 2023/959 ne portait que sur les installations fixes et l'aviation, et non sur les activités liées aux bâtiments, au transport routier et aux autres secteurs, ni sur le transport maritime, la déléguée du Ministre a expliqué ce qui suit :

« Pour les bâtiments, le transport routiers et les autres secteurs : Nous avons rédigé un décret distinct car le délai de transposition de l'ETS 1 ne nous permettait pas d'attendre la fin des discussions intra belge sur la répartition des compétences concernant ce nouveau mécanisme qui ne concerne pas les mêmes personnes juridiques. Le délai de transposition est différent : ces dispositions doivent être transposées pour le 30/6/2024.

Le décret pour la transposition l'avant-projet de décret modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, en vue d'introduire un système d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs est passé en première lecture le 20 décembre dernier et est en cours de consultation.

Pour ce qui concerne le maritime, la Région wallonne considère qu'elle n'est pas compétente et que cette matière relève de la compétence fédérale.

La Région flamande, quant à elle, considère qu'elle est compétente et a demandé que son analyse juridique soit transmise au Conseil d'État (voir PV de la CNC en annexe) ».

S'il se conçoit, compte tenu des explications ainsi données par la déléguée du Ministre, que la transposition de la directive (UE) 2023/959 pour ce qui concerne les activités liées aux bâtiments, au transport routier, et aux autres secteurs intervienne ultérieurement, par l'adoption d'un décret distinct, la question de la compétence de la Région wallonne pour transposer le cas échéant les dispositions de la directive (UE) 2023/959 relatives au transport maritime doit en revanche être examinée.

À cet égard, il convient de souligner que d'autres niveaux de pouvoir ont introduit des demandes d'avis sur des projets législatifs qui se donnent pour objet de transposer cette directive, en particulier en ce qui concerne le transport maritime.

Il en va ainsi de :

1° un avant-projet de loi « modifiant le Code belge de la Navigation et des différentes lois relatives à la réglementation de la navigation », en particulier, l'article 32 de cet avant-projet (demande enrôlée sous le numéro 75.363/4) ;

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

2° un avant-projet de décret de la Région flamande « tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de uitbreiding van het EU-ETS tot scheepvaart, het invoeren van een apart EU-ETS2, netbeheer en energie-efficiëntie », en particulier, en son chapitre 3, les articles 5 (*partim*), 6 à 10 et 16 (*partim*) (demande enrôlée sous le n° 75.164/VR).

COMPÉTENCE

I. Le transport maritime

1. Selon la déléguée du Ministre, tant l'État fédéral que la Région wallonne estiment que la transposition de la directive (UE) 2023/959 en ce qui concerne le transport maritime relève de la seule compétence de l'autorité fédérale.

La déléguée du Ministre a par ailleurs transmis le point de vue de l'autorité fédérale, communiqué à la Région wallonne, à ce propos :

> « Il n'existe pas encore, à ce jour, de décision concernant la répartition des compétences, mais pour le fédéral, la position est qu'en ce qui concerne les obligations pour l'ETS Maritime, elles sont liées aux navires et non aux ports.
>
> En d'autres mots, la compétence matérielle n'est pas liée aux ports (régions), mais bien aux navires, qui relèvent de la compétence fédérale. En conséquence, la question de l'existence de 'ports d'escale au sens de la Directive, en Région wallonne, et que des navires dont les exploitants sont soumis à la Directive y circulent', n'influence à nos yeux pas la compétence, car il est bien possible que les navires faisant escale en Belgique ne soient pas sous la responsabilité de la Belgique (en tant comme '*administering authority*'). Il n'y a donc pas un lien direct au sens de la Directive entre les ports d'escales et les autorités responsables pour les émissions dans ces ports.
>
> La position fédérale est la suivante : en l'application des lois spéciales de réformes institutionnelles, l'implémentation de l'ETS maritime revient à l'autorité fédérale. En effet, le système ETS pour le secteur maritime est une mesure qui concerne en premier lieu les navires de mer et le secteur maritime, et dans un second temps, la protection de l'environnement. Par leur jurisprudence constante, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle confirment que le gouvernement fédéral est compétent pour tous les aspects de la navigation maritime, y compris pour les matières relevant de l'environnement qui sont liées au transport maritime. Il en va donc ainsi pour les émissions de gaz à effet de serre par les navires de mer. Par ailleurs, l'autorité fédérale est compétente pour ce qui relève des navires battant pavillon belge ainsi que des navires étrangers qui se trouvent dans les eaux et ports belges.
>
> Le système ETS pour le secteur maritime s'appuie lourdement sur le règlement récemment révisé de l'UE sur la surveillance, la déclaration et la vérification pour le transport maritime ('règlement maritime MRV'). L'autorité fédérale (la DG Navigation du SPF Mobilité et Transports) est déjà chargée de la mise en œuvre de ce Règlement, notamment à travers l'introduction de sanctions liées au MRV dans le Code maritime belge et l'arrêté royal du 14 juillet 2020 concernant le contrôle du respect de la réglementation relative à la navigation ».

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Enfin, la déléguée du Ministre a transmis le procès-verbal de la réunion de la Commission nationale Climat du 12 octobre 2023, dont le point 3 mentionne :

> « 3. Mise en œuvre de l'ETS Maritime et ETS 2 en Belgique : état de lieux
>
> La présidente de la CNC rappelle que dans le cadre des négociations actuelles sur le *burden sharing*, il est nécessaire d'avancer au niveau de la répartition des compétences sur l'ETS maritime et l'ETS 2. La présidence souhaite faire avancer le travail via des échanges administratifs, et identifier des points de convergence dans les analyses juridiques, et adresse cette demande aux présidents.
>
> La coprésidente du GT ETS maritime, Caro Dewulf explique que l'implémentation de l'ETS maritime est prévue dans la proposition de loi fédérale (code de la navigation). Et que la Région flamande a rendu un avis négatif sur cette transposition et a demandé que son analyse juridique soit transmise au conseil d'État et que l'avis du conseil d'État porte notamment sur la question de la répartition des compétences.
>
> La Région flamande annonce qu'elle travaille sur la mise en œuvre de l'ETS maritime via décret (en l'absence d'initiative pour la conclusion d'un accord de coopération). Pour l'ETS2, qu'elle considère comme compétence régionale, elle a également pris l'initiative de mettre en œuvre l'ETS2 via décret ».

2. Force est de constater que 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 et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil' vise à mettre en place un système tendant globalement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif vaut autant pour la navigation aérienne que pour le transport maritime.

Dès lors que les aéronefs visés par la directive 2003/87/CE survolent ou sont susceptibles de survoler les territoires de l'ensemble des régions – où ils émettent des gaz à effet de serre –, la compétence des régions pour transposer, en tout cas partiellement, les dispositions de la directive relatives à la navigation aérienne n'est pas contestable et la Région flamande et la Région wallonne ont adopté des mesures législatives afin de transposer les dispositions y relatives de la directive, au titre et dans la limite des compétences en matière de protection de l'environnement visées à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

Par ailleurs, à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 33/2011 du 2 mars 2011, a été conclu 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'.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Dans cet arrêt n° 33/2011, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur une question similaire, en ce qui concerne la transposition de 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'.

Dans les B.4.1 à B.10.2 de cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.4.1. L'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles dispose :

'En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ;

[…]'.

B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1er, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement ; le législateur régional trouve dans le 1° de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle de l'air, contre la pollution et les agressions.

B.4.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 aout 1980 que la compétence attribuée aux régions en matière de protection de l'air porte notamment sur les matières qui étaient réglées par la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13).

En vertu de l'article 2 de la loi précitée du 28 décembre 1964, on entend par 'pollution de l'atmosphère' 'toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux et aux plantes ou de causer un dommage aux biens ou aux sites'.

B.4.4. Il résulte de ce qui précède que la compétence des régions en matière de protection de l'air comprend le pouvoir d'adopter des mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air. Ce pouvoir ne se limite pas aux installations fixes mais porte sur toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit leur source. Eu égard à l'impact des gaz à effet de serre sur l'environnement, et particulièrement sur le climat, les régions peuvent par conséquent prendre des mesures destinées à faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre des aéronefs, pour autant qu'elles n'excèdent toutefois pas leur compétence territoriale.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

B.5. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles et avec les articles 2, § 1er, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur.

B.6.1. Il découle de l'article 18*bis* précité de la directive 2003/87/CE que la Belgique est l'État responsable pour, d'une part, les exploitants d'aéronefs auxquels l'autorité belge compétente a, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 'concernant les licences des transporteurs aériens', délivré une licence d'exploitation valable et, d'autre part, les autres exploitants d'aéronefs pour lesquels l'estimation des émissions de l'aviation attribuées à l'État responsable et liées aux vols effectués par eux pendant l'année de base est la plus élevée.

B.6.2. La compétence d'un État membre responsable s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aérodrome situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

B.7. Il ressort de l'article 20*bis* du décret REG du 2 avril 2004, tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret du 8 mai 2009, que la Région flamande exerce le contrôle administratif sur les exploitants d'aéronefs qui relèvent de la compétence administrative de la Belgique et dont la majorité des émissions de CO2 émises durant l'année de référence est attribuée à la Région flamande. Ce contrôle s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aérodrome situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, y compris les vols qui ne décollent pas d'un aérodrome situé sur le territoire de la Région flamande ou qui n'y atterrissent pas.

B.8.1. Bien que le critère inscrit à l'article 20*bis* du décret REG permettant de localiser en Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne s'inspire fortement du critère employé à l'article 18*bis* de la directive 2003/87/CE pour attribuer à un État membre déterminé de l'Union européenne, en vue de l'application de cette directive, la compétence concernant les exploitants d'aéronefs qui ne disposent pas d'un permis d'exploitation valable d'un État membre de l'Union européenne, il y a lieu de vérifier si ce critère respecte la répartition de compétence territoriale exclusive entre les régions et l'État fédéral.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Le critère utilisé à l'article 20*bis* du décret REG a pour effet que la Région flamande vise à exercer une compétence sur des émissions qui ne se produisent que très partiellement dans l'espace aérien de cette Région. En ce qui concerne les vols qui atterrissent sur un aérodrome situé en Région flamande ou qui en décollent, ces émissions auront lieu principalement dans l'espace aérien extérieur à cette Région, en raison également de la superficie restreinte de cette Région et d'une navigation aérienne intrarégionale peu développée. Une partie de ces émissions aura lieu dans l'espace aérien des autres régions ou dans l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges, qui relèvent territorialement de la compétence de l'autorité fédérale. Une partie plus importante encore desdites émissions se produira dans l'espace aérien d'autres États membres de l'Union européenne ou en dehors de celui-ci. Mais même les émissions de vols qui n'affectent aucunement l'espace aérien de la Région flamande sont visées, puisque le principe selon lequel il ne peut y avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef a pour conséquence, s'il est combiné avec le critère de l'article 20*bis* du décret REG, que des émissions de certains vols qui affectent exclusivement d'autres régions ou d'autres États membres de l'Union européenne relèvent du champ d'application de la réglementation attaquée, dès qu'ils sont effectués par un exploitant d'aéronef qui relèverait de la compétence de la Région flamande par application du critère visé.

À l'inverse, toutes les émissions qui se produisent dans l'espace aérien de la Région flamande ne sont pas visées. Qui plus est, l'immense majorité desdites émissions échappe au champ d'application de la réglementation attaquée, parce que, bien qu'elles proviennent de vols décollant d'aérodromes situés en Région flamande ou qui y atterrissent, les vols en question sont néanmoins effectués par des exploitants d'aéronef pour lesquels interviennent d'autres États membres ou régions en tant qu'autorité responsable, ou parce qu'elles proviennent de vols effectués par de tels exploitants d'aéronef sans atterrissage en Région flamande.

B.8.2. Bien que le critère litigieux ressemble fortement au critère subsidiaire qui, pour des raisons de limitation des charges administratives pour les exploitants d'aéronef, est utilisé par la directive 2003/87/CE afin d'attribuer à un État membre déterminé le contrôle des émissions d'exploitants d'aéronef hors UE, il n'est pas approprié de faire relever de la compétence territoriale de la Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne pour lesquelles la Belgique est compétente en vertu de la directive précitée.

B.9. Le premier moyen en sa première branche est, dans cette mesure, fondé.

Dès lors que toutes les dispositions du décret du 8 mai 2009 'modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques' sont indissociablement liées, il y a lieu d'annuler le décret dans son intégralité.

Les autres moyens et branches de moyens ne doivent pas être examinés dès lors qu'ils ne pourraient conduire à une annulation plus ample.

B.10.1. Sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. En outre, ils disposent d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

> B.10.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles répartitrices de compétence.
>
> Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'État fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération. Un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions permettra du reste, si nécessaire, à l'exemple de la directive 2003/87/CE (article 18*ter*), d'associer à l'application du système les autorités aéronautiques fédérales compétentes » [1].

Le raisonnement ainsi tenu par la Cour constitutionnelle est à priori transposable, *mutatis mutandis*, pour ce qui concerne la directive (UE) 2023/959.

Ainsi, il y a lieu de conclure que l'autorité fédérale n'est pas le seul niveau de pouvoir compétent pour transposer la directive (UE) 2023/959 ; les régions sont également compétentes au titre de leurs compétences en matière de protection de l'environnement visées à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Les régions doivent donc transposer, en principe, dans les limites de leurs compétences, cette directive, moyennant la conclusion préalable d'un accord de coopération avec l'État fédéral, pour des raisons similaires à celles invoquées par la Cour constitutionnelle.

3. La section de législation relève toutefois que l'annexe I de la directive 2003/87/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive (UE) 2023/959, définit les activités de transport maritime auxquelles s'appliquent les articles 3 *octies bis* et suivants de la directive comme étant les

> « Activités de transport maritime couvertes par le règlement (UE) 2015/757 à l'exception des activités de transport maritime couvertes par l'article 2, paragraphe 1*bis*, et, jusqu'au 31 décembre 2026, l'article 2, paragraphe 1*ter*, dudit règlement ».

[1] Voir également l'avis 52.857/VR donné le 25 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération 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, conclu à Bruxelles, le 2 septembre 2013', *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2340/1, pp. 26-43.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

L'article 2, paragraphes 1 à 1*ter*, du règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 'concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE', tel que résultant de l'article 1er du règlement (UE) 2023/957 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de prévoir l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions d'autres gaz à effet de serre et des émissions d'autres types de navires', dispose comme suit :

> « 1. Le présent règlement s'applique aux navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000, pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre produites lors de leurs voyages ayant pour objet de transporter, à des fins commerciales, des marchandises ou des passagers entre le dernier port d'escale de ces navires et un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et entre un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et leur port d'escale suivant, ainsi qu'à l'intérieur de ports d'escale relevant de la juridiction d'un État membre.
>
> 1*bis*. À partir du 1er janvier 2025, le présent règlement s'applique également aux cargos de marchandises diverses d'une jauge brute inférieure à 5 000 mais non inférieure à 400 pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre produites lors de leurs voyages pour le transport de marchandises à des fins commerciales entre leur dernier port d'escale et un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et entre un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et leur port d'escale suivant, ainsi qu'à l'intérieur de ports d'escale relevant de la juridiction d'un État membre, ainsi qu'aux navires de haute mer d'une jauge brute inférieure à 5 000 mais non inférieure à 400 pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre produites lors de leurs voyages entre leur dernier port d'escale et un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et entre un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et leur port d'escale suivant, ainsi qu'à l'intérieur de ports d'escale relevant de la juridiction d'un État membre.
>
> 1*ter*. À partir du 1er janvier 2025, le présent règlement s'applique aux navires de haute mer d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre produites lors de leurs voyages entre leur dernier port d'escale et un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et entre un port d'escale relevant de la juridiction d'un État membre et leur port d'escale suivant, ainsi qu'à l'intérieur de ports d'escale relevant de la juridiction d'un État membre ».

Par ailleurs, l'article 3, w) à z), de la directive 2003/87/CE, modifiée par la directive (UE) 2023/959, définit « la compagnie maritime », le « voyage », « l'autorité responsable d'une compagnie maritime » et « le port d'escale » comme suit :

> « w) 'compagnie maritime', le propriétaire du navire ou tout autre organisme ou personne, tel que l'armateur gérant ou l'affréteur coque nue, auquel le propriétaire du navire a confié la responsabilité de l'exploitation du navire et qui, en assumant cette responsabilité, a accepté de s'acquitter des tâches et des obligations imposées par le code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution, figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 336/2006 du Parlement européen et du Conseil ;

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

x) 'voyage', un voyage au sens de l'article 3, point c), du règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil [à savoir 'tout déplacement d'un navire commençant ou se terminant dans un port d'escale'] ;

y) 'autorité responsable d'une compagnie maritime', l'autorité chargée de l'administration du SEQE de l'UE à l'égard d'une compagnie maritime conformément à l'article 3 octies septies ;

z) 'port d'escale', le port dans lequel s'arrête un navire pour charger ou décharger des marchandises ou pour embarquer ou débarquer des passagers, ou le port dans lequel un navire de haute mer s'arrête pour changer d'équipage; les arrêts uniquement destinés au ravitaillement en combustible, à l'approvisionnement, au changement d'équipage d'un navire autre qu'un navire de haute mer, à la mise en cale sèche ou à des réparations à effectuer sur le navire, ses équipements ou les deux, les arrêts dans un port dus au fait que le navire a besoin d'assistance ou est en détresse, les transferts de navire à navire effectués en dehors des ports, les arrêts effectués à seule fin de trouver abri par mauvais temps ou rendus nécessaires par des activités de recherche et de sauvetage, ainsi que les arrêts de porte-conteneurs effectués dans un port voisin de transbordement de conteneurs recensé dans l'acte d'exécution adopté conformément à l'article 3 *octies bis*, paragraphe 2, sont exclus ».

L'article 3, e), du règlement (UE) 2015/757 entend par « 'jauge brute' (GT) » :

« la jauge brute calculée conformément aux règles sur le jaugeage qui figurent à l'annexe 1 de la Convention internationale sur le jaugeage des navires, adoptée par l'Organisation maritime internationale (OMI) à Londres le 23 juin 1969, ou dans toute autre convention l'ayant remplacée ».

Quant à l'article 3 *octies septies*, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE, il prévoit :

« 1. L'autorité responsable d'une compagnie maritime est :

a) pour une compagnie maritime immatriculée dans un État membre, l'État membre dans lequel cette compagnie est immatriculée ;

b) pour une compagnie maritime qui n'est pas immatriculée dans un État membre, l'État membre qui totalise le plus grand nombre estimé d'escales lors des voyages effectués par cette compagnie au cours des quatre années de surveillance précédentes et tombant sous le coup de l'article 3 *octie sbis ;*

c) pour une compagnie maritime qui n'est pas immatriculée dans un État membre et qui n'a effectué aucun voyage relevant du champ d'application défini à l'article 3 *octies bis* au cours des quatre années de surveillance précédentes, l'État membre dans lequel un navire de la compagnie maritime a commencé ou terminé son premier voyage relevant du champ d'application défini dans le présent article.

2. Sur la base des meilleures informations disponibles, la Commission établit, par voie d'actes d'exécution :

a) avant le 1er février 2024, une liste des compagnies maritimes qui, au 1er janvier 2024 ou à partir de cette date, exerçaient une activité de transport maritime visée à l'annexe I et relevant du champ d'application défini à l'article 3 *octies bis*, en indiquant l'autorité responsable d'une compagnie maritime conformément au paragraphe 1 du présent article ;

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

b) avant le 1er février 2026 et tous les deux ans par la suite, une liste mise à jour en vue de réattribuer les compagnies maritimes immatriculées dans un État membre à une autre autorité responsable d'une compagnie maritime si elles ont changé d'État membre d'immatriculation au sein de l'Union conformément au paragraphe 1, point a), du présent article ou en vue d'inclure les compagnies maritimes qui ont exercé à une date ultérieure une activité maritime visée à l'annexe I et relevant du champ d'application défini à l'article 3 *octies bis* conformément au paragraphe 1, point c), du présent article ; et

c) avant le 1er février 2028 et tous les quatre ans par la suite, une liste mise à jour en vue de réattribuer les compagnies maritimes qui ne sont pas immatriculées dans un État membre à une autre autorité responsable d'une compagnie maritime conformément au paragraphe 1, point b), du présent article ».

Il ne fait aucun doute que les ports situés en Région flamande reçoivent des navires qui répondent à ces conditions.

En revanche, il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la Région wallonne pourrait ne pas être tenue de transposer les dispositions de la directive 2003/87/CE relatives au transport maritime, si elle était en mesure d'établir que n'a lieu et ne peut avoir lieu, sur son territoire, en raison des capacités des voies navigables et installations portuaires qui y sont situées, aucune activité de transport maritime au sens de la directive – et par conséquent aucune émission de gaz à effet de serre à l'occasion d'une telle activité –, compte tenu en particulier des navires auxquels cette directive est applicable et des définitions données du « voyage » et du « port d'escale ».

Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a indiqué :

« […] concernant la question posée par le CE, à savoir les cours d'eau navigables et les ports wallons ont-ils ou auront-ils, dans un avenir proche, la capacité d'accueillir les navires visés au Règlement (UE) 2015/757 du 29 avril 2015 (art. 2) :

1. navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 ;

1*bis*. cargos de marchandises diverses d'une jauge brute inférieure à 5 000 mais non inférieure à 400 ;

1*ter*. navires de haute mer d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000.

Aucune de ces notions ('navire', 'cargos de marchandises' ou 'navires de haute mer') n'est définie.

À priori, sachant que seul le Port de Liège reçoit des petits caboteurs qui font la liaison vers l'Espagne et l'Angleterre (une trentaine/an, maximum), il me semble que l'on peut raisonnablement exclure les cargos et les navires de haute mer.

Pour information, les voies navigables wallonnes peuvent accueillir les bateaux de navigation intérieure de Classes IV et Va, sauf le canal Albert jusque Liège qui est classé Classe VIb.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Classe CEMT	Type de bateau	Longueur (m)	Largeur (m)	Tirant d'eau (m)	Tirant d'air (m)	Tonnage (t)
I	Spits	38,50	5,05	1,80 - 2,20	3,70	250 - 400
II	Campinois	50,00 - 55,00	6,60	2,50	3,70 - 4,70	400 - 650
III	D.E.K.	67,00 - 80,00	8,20	2,50	4,70	650 - 1000
IV	R.H.K.	80,00 - 85,00	9,50	2,50	4,95 ou 6,70	1000 - 1500
Va	Grand-Rhénan	95,00 - 110,00	11,40	2,50 - 4,50	4,95 ou 6,70 ou 8,80	1500 - 3000
Vb	Convoi poussé	172,00 - 185,00	11,40	2,50 - 4,50	4,95 ou 6,70 ou 8,80	3200 - 6000
VIa	Convoi poussé	95,00 - 110,00	22,80	2,50 - 4,50	6,70 ou 8,80	3200 - 6000
VIb	Convoi poussé	185,00 - 195,00	22,80	2,50 - 4,50	6,70 ou 8,80	6400 - 12000

> Au sens du Règlement 2015/757 (qui renvoie à la définition dans la directive 2003/87 du 13 octobre 2003), par 'port d'escale' il faut entendre le port dans lequel s'arrête un navire pour charger ou décharger des marchandises ou pour embarquer ou débarquer des passagers, ou le port dans lequel un navire de haute mer s'arrête pour changer d'équipage […]. La notion de 'navire' n'étant pas définie, avec une définition aussi large du 'port d'escale', je ne peux complètement exclure les ports wallons. Toutefois, notons quand même que le Règlement 2015/757 vise à promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport maritime ».

Ces explications ne permettent pas de répondre de manière tranchée à la question qui se pose.

Toutefois, il y a lieu de relever ce qui suit :

1° La circonstance que le règlement (UE) 2015/757 vise le « transport maritime » n'implique pas que seules les activités effectuées en mer sont concernées ; ainsi, le règlement a vocation à s'appliquer à des activités de transport effectuées par certains navires déterminés, qui se livrent à des activités de transport maritime, dépassant une jauge brute déterminée, pour le motif, à l'évidence, qu'ils présentent un risque environnemental plus élevé que des navires de plus petite taille [2] ; une telle réglementation s'assortirait d'une limite sans rapport avec le but poursuivi si le règlement n'envisageait la réduction des émissions des navires concernés que lorsqu'ils circulent en mer, à l'exclusion des émissions de ces mêmes navires lorsque, quittant la mer, ils gagnent un port d'escale situé à l'intérieur des terres, pour y décharger de la marchandise ou des passagers : les émissions de gaz à effet de serre ne dépendent en effet pas du lieu où se situe le navire, mais des caractéristiques de celui-ci et en particulier de sa consommation en carburant.

2° La notion de « port d'escale » ne vise pas que les ports situés en bord de mer ; compte tenu de la définition large qui en est donnée, les ports wallons ne peuvent être exclus.

[2] Le considérant 17 du règlement mentionne : « Un système MRV de l'Union fiable et propre aux navires devrait être basé sur les émissions calculées d'après le combustible consommé lors des voyages à destination et en provenance des ports de l'Union car, du fait de la grande capacité des réservoirs des navires, les données relatives aux ventes de combustible ne pourraient pas fournir d'estimations suffisamment précises de la consommation de combustible dans ce cadre spécifique ».

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

3° Selon les explications données, à tout le moins le canal Albert, jusque Liège, a la capacite d'accueillir des convois poussés d'un tonnage allant de 6000 à 12000 tonnes ; s'il n'est pas précisé si le tonnage ainsi décrit correspond à la « jauge brute » au sens du règlement (UE) 2015/757, ceci ne peut toutefois être exclu.

Compte tenu de ces éléments, il apparait probable – fut-ce potentiellement – que compte tenu de la capacité des voies navigables et des installations portuaires situées sur le territoire de la Région wallonne, des activités de transport maritime au sens de la directive – et par conséquent des émissions de gaz à effet de serre à l'occasion de telles activités – aient lieu ou puissent avoir lieu sur le territoire de la Région.

Il convient toutefois que des vérifications approfondies soient effectuées par la Région wallonne afin de déterminer si tel est bien le cas [3-4].

Dans l'affirmative, la Région wallonne devra, dans les limites de ses compétences, procéder à la transposition de la directive (UE) 2023/959 en participant à la conclusion préalable d'un accord de coopération avec la Région flamande et, le cas échéant, la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que l'État fédéral. Il reviendra alors aux parties à cet accord de définir, notamment, le ou les critères communs permettant la désignation de l'autorité responsable du navire.

II. Les activités aériennes

Les articles 13 à 20 de l'avant-projet se donnent pour objet d'insérer, dans le décret dont la modification est envisagée, de nouvelles dispositions qui visent à transposer partiellement la directive (UE) 2023/958.

Ces dispositions ont essentiellement pour objet de régler les obligations des exploitants des aéronefs en matière de plan de surveillance et de déclaration des émissions, l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre par le Gouvernement aux exploitants d'aéronefs ainsi que la restitution et l'annulation de ces quotas.

Or, ces questions sont déjà réglées par l'accord de coopération du 2 septembre 2013.

[3] Les mêmes vérifications seront effectuées pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il y a lieu de relever à cet égard que l'article 18 de la directive 2003/87/CE prévoit en outre que « [l]orsque plusieurs autorités compétentes sont désignées, le travail desdites autorités en application de la présente directive doit être coordonné ».

[4] Concernant le transport maritime, n'étant à ce stade saisie d'aucun projet de texte émanant de la Région de Bruxelles-Capitale qui ait un objet similaire à ceux de l'avant-projet à l'examen, de l'avant-projet de loi faisant l'objet de la demande d'avis enrôlée sous le n° 75.363/4 ainsi que de l'avant-projet de décret de la Région flamande faisant l'objet de la demande d'avis enrôlée sous le n° 75.164/VR, la section de législation n'est pas en mesure d'apprécier si les installations du Canal et du Port de Bruxelles sont susceptibles d'accueillir ou non des navires visés par le règlement (UE) 2015/757 ni, en conséquence, si la Région de Bruxelles-Capitale doit être associée à l'accord de coopération ici requis.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

Ainsi, les articles 7 à 19 de cet accord règlent la demande, l'allocation gratuite et la délivrance de quotas aux exploitants d'aéronefs, la demande de quotas issus de la réserve spéciale pour certains exploitants d'aéronefs, la mise aux enchères des quotas, la déclaration et la vérification des émissions ainsi que la validité, la restitution et l'annulation des quotas.

Le décret en projet ne peut prévoir des règles différentes de celles qui figurent dans l'accord de coopération du 2 septembre 2013, ni, au demeurant en principe, reproduire des règles qui figureraient dans cet accord. Compte tenu de la place dans la hiérarchie des normes d'un accord de coopération auxquels les législateurs des parties concernées ont donné leur assentiment – comme tel est le cas en l'espèce –, le décret en projet ne peut pas prévoir de règles différentes de celles qui figurent dans l'accord de coopération du 2 septembre 2013, ni davantage modifier unilatéralement ce qui est prévu dans cet accord de coopération. En outre, il faut éviter de reproduire dans des dispositions décrétales les règles qui figurent dans cet accord. En effet, de manière générale, il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la règle énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul l'auteur de la règle supérieure est en droit de modifier la prescription concernée.

En l'espèce, dans le commentaire de l'article 13, il est mentionné à ce propos :

> « L'introduction de ces dispositions fait suite à une volonté de simplifier l'accord de coopération aviation du 2 septembre 2013 afin de le limiter aux règles de répartition des compétences. Une fois qu'un exploitant d'aéronef est attribué à une entité belge, conformément à l'accord de coopération, cet exploitant d'aéronef relève, pour ses obligations administratives imposées l'UE, de l'entité en question. Les dispositions proposées prévoient l'obligation, pour les exploitants d'aéronefs visés, de soumettre pour approbation un plan de surveillance des émissions et de surveiller et de déclarer leurs émissions ».

Il en résulte que les dispositions en projet s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus globale, qui implique une modification préalable de l'accord de coopération du 2 septembre 2013.

À ce propos, la déléguée du Ministre a expliqué qu'un accord de coopération ayant pour objet de modifier l'accord de coopération du 2 septembre 2013 était actuellement soumis à la signature des différentes parties. Cet accord envisage précisément d'abroger les articles 7 à 12 et 14 à 19 de l'accord de coopération du 2 septembre 2013.

Ce nouvel accord n'est par conséquent pas encore signé par toutes les parties ; par hypothèse, aucun acte législatif d'assentiment n'a encore été adopté par l'une ou l'autre des parties.

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡

La section de législation ne peut donc, dans son examen de l'avant-projet, avoir égard à ce nouvel accord de coopération. Elle doit se limiter à constater que les articles 13 à 20 de l'avant-projet ne sont pas compatibles avec l'accord de coopération du 2 septembre 2013. Par conséquent, ces dispositions ne sont pas examinées plus avant.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 5

Plutôt que de faire mention de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE', il convient de mentionner les dispositions législatives et le cas échéant réglementaires qui transposent cette directive en droit interne.

L'article 5 sera revu en conséquence.

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE — Bernard BLERO

‡LW-CIDYLBCDD-HFBCCQW‡