



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.736/4
du 11 février 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif à la stratégie wallonne de
développement durable'

Le 15 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par Vice-Président et Ministre du Développement Durable, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la stratégie wallonne de développement durable'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 février 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Christian BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 février 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

I. L'avant-projet de décret est conçu et rédigé en des termes qui manquent sensiblement du minimum de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un décret, lequel est destiné à avoir une portée normative ¹. En outre, par divers aspects, il est en défaut de s'insérer harmonieusement dans l'ordonnancement juridique existant.

Il convient, à ce sujet, d'observer ce qui suit.

1. L'article 1^{er} prévoit que, « dans l'exercice de ses compétences, la Région wallonne poursuit un objectif général de transition vers le développement durable ».

La portée juridique exacte de cette disposition n'apparaît pas clairement.

En outre, la section de législation s'interroge sur le lien à établir entre une telle disposition et l'article 7*bis* de la Constitution, en vertu duquel, « dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

Ou bien l'article 1^{er} en projet n'a d'autre objet que de rappeler l'application de l'article 7*bis* de la Constitution à la Région wallonne. En ce cas, il est inutile. De surcroît, le rappel, par un décret, d'une disposition constitutionnelle présente l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la disposition en question.

Ou bien l'article 1^{er} en projet entend imposer des obligations plus précises et spécifiques que celles résultant de l'article 7*bis* de la Constitution. En ce cas, il ne peut se limiter à faire état de la poursuite d'« un objectif général de transition vers le développement durable », aux contours très largement incertains.

2. Dans la définition du mot « transition », qui est centrale pour l'application du décret en projet, l'article 2, 2°, indique que cette notion est « balisée par cinq principes

¹ Il est rappelé à ce sujet qu'un texte de portée normative a pour objet d'énoncer des dispositions obligatoires qui modifient l'ordre juridique existant : il autorise, ordonne, interdit, octroie des droits et impose des obligations. Il ne peut donc être confondu avec un document ayant uniquement pour objet d'exprimer des intentions ou des objectifs de nature politique.

directeurs », ceux-ci étant « l'efficience, la résilience, la suffisance, la précaution et la participation »².

La section de législation s'interroge sur la portée exacte de ces « principes directeurs » et sur la manière dont il y a lieu de comprendre, d'un point de vue juridique, la fonction de « balise » que lui assigne le texte en projet.

En outre, le dispositif du décret en projet est en défaut de donner quelque indication sur le contenu de ces principes. Or, si, comme tout porte à le croire, il s'agit d'un élément essentiel du décret en projet, c'est dans le dispositif qu'il convient de déterminer la signification de ces principes.

Ceci étant, on ne peut manquer d'observer que certains de ces principes font déjà partie de l'ordonnancement juridique. Ainsi en va-t-il en particulier du principe de précaution, que reconnaît largement le droit international et européen³, que la jurisprudence considère comme résultant de la reconnaissance du droit à la protection de la santé et du droit à la protection d'un environnement sain par l'article 23 de la Constitution⁴ ou comme trouvant application dans diverses dispositions de nature législative⁵, et que le livre I^{er} du Code de l'environnement consacre et définit de manière expresse au titre de l'un des principes dont s'inspire la politique environnementale de la Région wallonne⁶. Le décret en projet ne peut faire abstraction de ces autres dispositions, dont il n'a pas à rappeler l'existence et dont, lorsque celles-ci sont supérieures au décret dans la hiérarchie des normes⁷, il ne peut bien entendu s'écarter.

3. Les dispositions en projet qui sont relatives à la stratégie wallonne de développement durable suscitent bien des questions.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on relève ce qui suit.

² L'article 2, 2^o, indique que ces principes directeurs sont « directement inspirés des 27 principes de la Déclaration de Rio validés par la Communauté internationale à Rio en 1992 lors du premier Sommet Planète Terre ». Il ne s'agit là que d'un commentaire du texte, qui n'a pas sa place dans le dispositif d'un décret.

³ Voir notamment l'article 191, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui cite expressément le principe de précaution parmi les principes sur lesquels est fondée la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. De ce fait, il appartient aux États membres d'y avoir égard dans la mise en œuvre des textes de droit européen en matière d'environnement.

⁴ Voir en ce sens, notamment, les arrêts C.E., 10 avril 2003, S.A. Mobistar, n^o 118.214 ; C.E., 16 mars 2010, Huys et Kupka, n^o 201.930 ; C.E., 25 janvier 2011, S.P.R.L. Mobilae, n^o 210.676 ; C.E., 1^{er} mars 2011, Lenoir et Jeanty, n^o 211.652.

⁵ Tel l'article 1^{er}, § 1^{er}, du CWATUPE, en tant qu'il impose à la Région wallonne et aux autres autorités publiques l'obligation de rencontrer de manière durable les besoins environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie (voir en ce sens les arrêts du Conseil d'État cités dans la note de bas de page précédente).

⁶ Article D.3, 1^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁷ Telles les dispositions précitées figurant dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans la Constitution.

a) Ni le dispositif, ni aucune autre pièce du dossier communiqué au Conseil d'État ne donnent de précision sur la portée juridique de ce document.

À défaut de disposition contraire, la stratégie wallonne de développement durable ne peut être vue que comme étant un document à valeur indicative.

Ceci ne signifie cependant pas qu'elle soit dépourvue de toute portée juridique.

Ainsi tout particulièrement, l'attention est attirée sur le fait qu'en vertu d'une jurisprudence bien établie, les propositions à portée prescriptive que contient un document de cette espèce s'appliquent en principe aux autorités administratives, celles-ci ne pouvant s'en écarter dans un cas déterminé que moyennant une motivation adéquate sur la base des circonstances de la cause⁸.

b) La section de législation se demande à qui exactement la stratégie wallonne de développement durable est destinée à s'appliquer.

Faut-il déduire de l'article 2, 3°, *in fine*, qu'il s'agit, non seulement du Gouvernement, mais aussi de « l'ensemble des parties prenantes à la transition » ?

À cet égard, il y a lieu de relever la très grande indétermination de l'étendue du cercle des institutions et des personnes à considérer comme « parties prenantes » au sens du décret en projet. Ainsi, la définition de cette notion que donne l'article 2, 4°, recourt à une terminologie fort imprécise pour désigner certaines catégories de « parties prenantes »⁹. En outre, alors même que la liste, établie par l'article 2, 4°, d'institutions et de personnes à considérer comme « parties prenantes » est déjà fort large – allant jusqu'à viser, de manière générale et sans restriction, « les citoyens » –, la même disposition ajoute encore que cette liste n'est pas limitative. En définitive, il est permis de se demander qui pourrait ne pas être « partie prenante » au sens du décret en projet.

Ceci étant, on ne peut manquer d'être interrogatif sur la portée juridique qui pourrait être celle de la stratégie wallonne de développement durable, si ce document était appelé à s'appliquer, non seulement à des autorités publiques¹⁰, mais aussi à des particuliers ou à des personnes morales de droit privé.

c) L'article 5, alinéa 1^{er}, qui se donne pour objet de fixer le contenu de la stratégie wallonne de développement durable, le fait en des termes fort peu précis.

Outre le fait que le texte détermine seulement le contenu minimum de ce document, la section de législation se demande quels types de mesures il envisage exactement

⁸ Voir par exemple en ce sens, à propos du schéma de développement de l'espace régional, les arrêts C.E., 17 février 2011, A.S.B.L. Inter-Environnement Wallonie et Deroy, n° 211.323 ; C.E., 3 février 2011, Dalhem et consorts, n° 211.023 ; C.E., 22 novembre 2012, Kuznicka, n° 221.482.

⁹ Ainsi par exemple lorsqu'il est fait état du « secteur associatif dans son ensemble ».

¹⁰ Voir sur ce point ce qui a été relevé au *littera* a) ci-dessus.

lorsqu'il indique que la stratégie wallonne de développement durable contient « une vision globale et synthétique à long terme » (3°), « des chemins de transition en vue d'atteindre cette vision, constitués d'objectifs à court et moyen terme » (4°), « un plan d'actions concourant à ces objectifs, intégrant au minimum, pour la législature, les projets de plans stratégiques et de politiques prioritaires » (5°), ou encore « la description des dispositifs participatifs activés dans le cadre des alinéas 1° à 6°, ainsi qu'à l'occasion de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie wallonne de développement durable » (7°). Les indications que fournissent les alinéas 4 à 6 de l'article 5 en ce qui concerne certains de ces points restent, à cet égard, très vagues et fragmentaires.

La question se pose plus spécialement de savoir ce que vise l'avant-projet en faisant état, à l'article 5, alinéa 1^{er}, 5°, des « projets de plans stratégiques et de politiques prioritaires ». Peut-il s'agir, le cas échéant, de plans ou de programmes dont le contenu et l'élaboration sont réglés par d'autres textes de portée normative ? Si c'est le cas, il convient alors de se demander comment les différents textes applicables et les procédures qu'ils prévoient sont appelés à se combiner et à s'articuler. Il est aussi renvoyé, sur ce point, à ce qui sera dit au *littera d*) ci-dessous.

Il importe de souligner que l'incertitude dont l'avant-projet entoure le contenu de la stratégie wallonne de développement durable est telle qu'en l'état, l'on ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour déterminer :

- d'une part, si ce document entre dans le champ d'application des dispositions relatives à la participation du public auxquelles les trois premières phrases de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, imposent à la Région wallonne de soumettre l'élaboration des « plans et des programmes relatifs à l'environnement », ou s'il est plutôt à rattacher à la catégorie des « politiques relatives à l'environnement », à l'élaboration desquelles la quatrième phrase du même article de la Convention d'Aarhus invite seulement la Région wallonne à « [s'efforcer] autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer »¹¹ ;

- et, d'autre part, s'il présente des caractéristiques conduisant à y voir une décision qui définit un cadre dans lequel peut être autorisée la mise en œuvre de projets déterminés à un endroit donné et qui, de ce fait, entre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'¹².

¹¹ Sur la distinction à opérer entre les « plans » ou les « programmes » et les « politiques », pour l'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, lire notamment M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Larcier, 2007, pp. 90 à 92.

¹² Sur la notion de « plan » et de « programme » au sens de la directive 2001/42/CE, voir divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 35.971/4 donné le 26 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 703/1, pp. 39-64) ainsi que l'avis 37.741/2/4, donné les 10 et 16 novembre 2004 sur l'avant-projet devenu le

d) La section de législation s'interroge sur la manière dont il y a lieu de combiner la stratégie wallonne de développement durable prévue par le décret en projet et les processus de planification prévus par d'autres législations que ce dernier, en particulier ceux qui, à l'instar de la stratégie wallonne de développement durable, ont vocation à couvrir de larges pans du développement de la Wallonie ou à assurer de manière assez générale la prise en compte, à l'échelle de la Région wallonne, de la notion de développement durable.

L'on pense ainsi à la « planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable », qui fait l'objet de la partie IV du livre I^{er} du Code de l'environnement. Selon les dispositions qui la régissent, cette planification vise, non seulement « la préservation des ressources naturelles et des écosystèmes », ainsi que « la prévention et l'atténuation des nuisances à l'environnement provoquées par les activités humaines », mais aussi « la prise en compte à l'échelle de la Région de la dimension de développement durable »¹³.

Elle comprend quatre volets : l'élaboration annuelle d'un rapport sur « l'état de l'environnement wallon », lequel contient notamment « un constat critique, évolutif et prospectif sur les différentes composantes du milieu et sur les pressions exercées par les activités humaines », « une analyse de la gestion menée en matière d'environnement par les pouvoirs publics, les entreprises et les associations volontaires », ainsi qu'« un bilan des efforts réalisés en Région wallonne en matière de développement durable »¹⁴ ; l'élaboration, tous les cinq ans, du « plan d'environnement pour le développement durable », qui détermine les « lignes directrices à suivre », en ce qui concerne « les objectifs à atteindre pour les différentes composantes de l'environnement et les moyens d'action à développer » et « les éléments permettant d'intégrer l'environnement et la préservation des ressources naturelles dans le processus de développement de la Région et dans l'ensemble des politiques sectorielles régionales »¹⁵ ; l'élaboration de programmes sectoriels dans plusieurs domaines de la politique de l'environnement et de la conservation de la nature¹⁶ ; et enfin, l'élaboration de plans communaux d'environnement et de développement de la nature¹⁷.

L'on pense également au schéma de développement de l'espace régional prévu par le CWATUPE. Ce schéma « exprime les options d'aménagement et de développement durable pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne »¹⁸. On observera qu'il comprend notamment « l'évaluation des besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et

décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 'de relance économique et de simplification administrative' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, p. 95).

¹³ Article D.30 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁴ Article D.33 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁵ Article D.39 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁶ Articles D.46 et D.47 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁷ Article D.48 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁸ Article 13, § 1^{er}, du CWATUPE.

environnementaux, ainsi que l'analyse des contraintes et potentialités du territoire de la Région wallonne », et « les objectifs généraux d'harmonisation des activités, de mobilité, de gestion parcimonieuse du sol, de conservation et de développement du patrimoine dans la perspective du développement durable [...] »¹⁹.

L'on pense enfin à la planification toujours prévue par le chapitre I^{er} de la loi-cadre du 15 juillet 1970 'portant organisation de la planification et de la décentralisation économique', toujours en vigueur dans sa version d'origine²⁰. Cette planification a pour but « d'assurer [...] une expansion maximale économique équilibrée et, dans ce cadre, une constante amélioration en matière d'emplois, de revenus du travail, de pouvoir d'achat, de logements, d'infrastructure et d'équipements »²¹. La loi du 15 juillet 1970 précise que le plan économique quinquennal dont elle prévoit l'établissement définit notamment « les objectifs généraux poursuivis et les politiques arrêtées pour les atteindre, notamment, en matière d'investissements, d'épargne, d'emploi, de prix, d'infrastructure et d'équipement, de transport et d'énergie »²².

Les objets assignés respectivement à la stratégie wallonne de développement durable et aux documents de planification qui viennent d'être cités paraissent bien être appelés à se recouper, au moins en partie.

Les divers instruments évoqués risquent ainsi de faire double emploi ou de se contredire et d'être générateurs d'insécurité juridique et d'éventuels contentieux²³.

Peut-être les auteurs de l'avant-projet considèrent-ils, en se fondant sur l'article 5, alinéa 1^{er}, 5^o, que la stratégie wallonne de développement durable est appelée à « intégrer » les divers documents de planification cités. Mais, comme déjà indiqué, il convient alors de se demander comment les différents textes applicables et les procédures qu'ils prévoient sont destinés à se combiner et à s'articuler²⁴.

¹⁹ Article 13, § 2, 1^o et 2^o, du CWATUPE.

²⁰ Qui date d'une époque où la notion de développement durable n'avait pas encore droit de cité.

²¹ Article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1970.

²² Article 5, 1^o, de la loi du 15 juillet 1970.

²³ La section de législation du Conseil d'État a déjà fait une observation analogue quand elle a été saisie des projets de textes qui ont introduit dans l'ordonnancement juridique les dispositions relatives à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (avis 21.981/9 donné le 18 janvier 1993, *Doc. parl.*, Parl. wall., 1993-1994, n^o 201/1, pp. 12 et 13) et celles qui régissent le schéma de développement de l'espace régional (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1996-1997, n^o 233/1, pp. 62 et 63). Elle a alors rappelé que, dans le document intitulé « Action 21 », la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, recommandant aux gouvernements d'adopter une stratégie nationale de développement durable, précise que cette stratégie devrait « fondre en un ensemble cohérent » « les différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués dans le pays » (point 8.7 du document).

²⁴ Voir ce qui a été dit au *littera c)* ci-dessus.

II. Plusieurs dispositions en projet règlent des questions qui touchent à l'organisation et au fonctionnement internes du Gouvernement.

De telles dispositions relèvent de pouvoirs que l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue en propre au Gouvernement, et n'ont donc pas leur place dans un décret.

Ainsi en va-t-il de l'article 3, alinéa 2, selon lequel « chaque ministre est compétent dans ses matières pour insuffler le développement durable »²⁵.

Il en va de même de la quatrième et de la cinquième phrases de l'article 6, qui prévoient la mise en place d'« un groupe de travail interministériel de développement durable [...] pour le suivi des travaux d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie wallonne de développement durable », en précisant que ce groupe « est composé de représentants de chaque ministre du Gouvernement wallon, ainsi que des personnes que ces derniers jugent utile d'inviter ».

III. L'article 7 énonce le principe suivant lequel « les projets de décisions gouvernementales font l'objet d'un avis fondé sur un examen préalable et indépendant de conformité avec l'objectif général de transition vers le développement durable et ses principes directeurs poursuivis et déclinés par la Région ». Il ajoute que « le Gouvernement arrête les types de mesures qui font l'objet de cet avis et les modalités de l'examen sur lequel se fonde l'avis ».

L'habilitation qu'il est envisagé de donner au Gouvernement est excessivement large.

Il appartient au législateur de fixer lui-même, à tout le moins, les règles essentielles relatives aux cas dans lesquels la formalité envisagée devra être accomplie et au contenu de l'« examen préalable et indépendant » que vise le texte.

En ce qui concerne l'organe chargé d'accomplir cette formalité, le commentaire de l'article 7 que fournit l'exposé des motifs donne à penser que cette mission pourrait être confiée à « une cellule administrative spécifique ». Si celle-ci est créée au sein des services du Gouvernement, ce sera à celui-ci qu'il appartiendra d'en régler l'organisation et le fonctionnement, conformément à l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

IV. De par son objet, l'avant-projet de décret a vocation à s'appliquer de manière transversale dans l'ensemble des matières relevant de la compétence de la Région wallonne²⁶.

²⁵ La portée normative d'une disposition aussi peu précise apparaît en outre singulièrement ténue.

²⁶ Voir en ce sens l'exposé des motifs, lorsqu'il fait état du « rôle d'exemple » que la Wallonie est appelée à jouer, « en intégrant la dimension durable de façon transversale dans son fonctionnement et toutes ses actions ».

À cet égard, il ne semble pas qu'il faille distinguer selon que sont en cause les matières régionales ou les matières pour lesquelles, conformément aux décrets des 19 et 22 juillet 1993, la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, certaines compétences de la Communauté française.

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné à maintes reprises, la Région wallonne ne peut régler dans un même décret des matières régionales et des matières communautaires²⁷.

Par conséquent, si le dispositif en projet est effectivement destiné à s'appliquer dans ces deux sphères de matières, il doit faire l'objet de deux décrets distincts.

V. En conclusion, pour que l'important objectif poursuivi par les auteurs de l'avant-projet puisse être traduit de manière adéquate sur le plan juridique, le dispositif en projet doit être fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²⁷ Voir, parmi les premiers avis en ce sens, l'avis 24.814/9 donné le 4 mars 1996 sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1996 'relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 148/1, pp. 11 et 12).