



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.608/4
du 23 décembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable'

Le 28 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 décembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 23 décembre 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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté réglementaire du Gouvernement en matière d'environnement doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 (du même décret) »¹.

En l'espèce, la déléguée du ministre a indiqué que la cellule d'avis en développement durable n'avait pas été consultée avant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture.

Or, au jour de l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 était en vigueur².

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de ladite formalité.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (ci-après, en abrégé, le « CWEDD ») est l'un des organismes qui sont soumis aux dispositions contenues dans le chapitre I^{er} du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la

¹ Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

² Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cet arrêté est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 24 octobre 2013.

fonction consultative'³. Ces dispositions sont d'ores et déjà juridiquement applicables au CWEDD : en effet, conformément à son article 43, alinéa 2, le décret du 6 novembre 2008 est, à l'égard du CWEDD, entré en vigueur le 1^{er} février 2011, date à laquelle est entré en vigueur le premier arrêté du Gouvernement wallon qui, après l'adoption dudit décret, a renouvelé intégralement les mandats des membres du CWEDD⁴.

Pour tenir pleinement compte du décret du 6 novembre 2008, il convient d'abroger, dans la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement, toutes les dispositions portant sur des matières que l'article 2 du décret du 6 novembre 2008 règle directement lui-même sans laisser au Gouvernement le pouvoir de prendre d'autres règles, qu'il s'agisse de dispositions non conformes aux règles qu'énonce l'article 2 du décret du 6 novembre 2008⁵ ou de dispositions dont la teneur est désormais consacrée par ces règles législatives nouvelles⁶.

Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas lieu, par la voie de l'arrêté en projet, d'introduire de nouvelles dispositions ayant cet objet dans la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement.

En vue de tenir compte de cette observation, il convient :

a) d'omettre la mention du ministre ou des délégués qu'il désigne dans la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.4, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement ;

b) d'abroger les dispositions qui, en l'état, forment l'alinéa 1^{er}, première phrase, et les alinéas 6 à 8 de l'article R.7 du livre I^{er} du Code de l'environnement ;

c) d'omettre la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.12, alinéa 2, seconde phrase, du livre I^{er} du Code de l'environnement⁷ ;

d) de supprimer, dans l'article R.16, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, d'une part, les mots « les procédures de convocation » figurant au 1^o et, d'autre part, les mots « ainsi que le règlement des conflits d'intérêts pouvant notamment

³ Voir l'article 1^{er}, 2^o, de ce décret.

⁴ Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 janvier 2011 'portant nomination des membres, du président et des vice-présidents du CWEDD', publié au *Moniteur belge* le 22 février 2011.

⁵ Même si l'article 2, § 2, du décret du 6 novembre 2008 prévoit à cet égard que sont abrogées les dispositions réglementaires antérieures à l'entrée en vigueur du décret et qui ne respectent pas les règles posées au paragraphe 1^{er} du même article, il n'en reste pas moins souhaitable sur le plan de la sécurité juridique de procéder à l'abrogation expresse desdites dispositions.

⁶ Le maintien, dans la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement, de dispositions dont le contenu figure à l'article 2 du décret du 6 novembre 2008, serait inutile et présenterait l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

⁷ Cette disposition règle moins précisément que ne le fait l'article 2, § 1^{er}, 15^o, du décret du 6 novembre 2008 la procédure à suivre lorsque le quorum de présence n'a pas été atteint lors d'une réunion.

survenir dans le cadre des procédures de vote lorsqu'un ou plusieurs membres du Conseil ont participé à la réalisation d'une étude », qui figurent au 2^o ⁸.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Selon l'article R.6, alinéa 1^{er}, en projet, « chacune des organisations visées à l'article R.5, 1^o à 8^o, » présente au ministre une liste double de candidats.

Si cette disposition peut s'appliquer sans difficulté pour la nomination des représentants de l'Union wallonne des entreprises, de l'Association des villes et communes de Wallonie et des institutions universitaires francophones, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit des représentants des organisations et des associations visées à l'article R.5, 2^o à 6^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement, le texte ne permettant pas d'identifier avec certitude auxquelles de ces organisations et associations revient le droit de présenter une liste de candidats et étant ainsi en défaut d'assurer à suffisance la mise en œuvre de l'habilitation que donne au Gouvernement l'article D.9, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement ⁹.

À cet égard, il s'indiquerait d'organiser une procédure d'appel public afin de permettre au Gouvernement ou à l'un de ses membres de déterminer quelles organisations ou associations peuvent présenter des candidats. Ceci permettrait d'éviter toute critique au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination et de s'assurer concrètement de la représentativité des organisations ou associations qui seraient retenues à l'issue de cette procédure.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. En vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 15 mai 2003 'promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs' ¹⁰, « chaque fois qu'au sein d'un organe consultatif, un ou plusieurs mandats effectifs ou suppléants sont à

⁸ Sur ce dernier point, il convient d'observer que l'article 2, § 1^{er}, 11^o, du décret du 6 novembre 2008 règle lui-même les conflits d'intérêts qui sont susceptibles de survenir au sein d'un organisme, en consacrant le principe suivant lequel « il est interdit à tout membre de délibérer sur des objets pour lesquels il a un intérêt direct ou indirect, patrimonial ou personnel », et en précisant que « n'est pas considéré comme intérêt personnel ou indirect le fait de représenter les intérêts de l'entité qui a proposé ou désigné le membre au sein de l'organisme ».

⁹ Voir déjà en ce sens les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 24.395/9 donné le 12 avril 1995 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mai 1995 'fixant les règles de composition et de fonctionnement du CWEDD', et l'avis 37.291/4 donné le 23 juin 2004 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 'relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement'.

¹⁰ La section de législation attire l'attention sur ce que l'abrogation du décret du 15 mai 2003 est prévue dans deux avant-projets de décret 'destiné à promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs' qui ont fait l'objet des avis 54.512/4 et 54.513/4 donnés le 11 décembre 2013.

attribuer à la suite d'une procédure de présentation, chaque instance chargée de présenter les candidatures présente, pour chaque mandat, la candidature d'au moins un homme et une femme ». L'article 2, alinéa 3, du même décret ajoute cependant que, « lorsqu'il est impossible de satisfaire à l'obligation mentionnée à l'alinéa 1^{er}, il peut y être dérogé moyennant une motivation spéciale inscrite dans le document de présentation et visée dans l'acte de nomination ».

Compte tenu de ces dispositions, il n'y a pas lieu, pour le Gouvernement, d'indiquer expressément dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, comme le fait l'article R.6, alinéa 1^{er}, en projet, que la liste double de candidats présentée par chaque organisation visée à l'article R.5, 1^o à 8^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement doit être conforme au décret du 15 mai 2003.

En effet :

a) soit la disposition à l'examen n'a d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter l'article 2 du décret du 15 mai 2003, ce qui est inutile et présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles à appliquer ;

b) soit elle est à comprendre en ce sens qu'il n'y a lieu d'appliquer que l'alinéa 1^{er}, et non pas l'alinéa 3, de l'article 2 du décret du 15 mai 2003 et, en ce cas, elle excède les pouvoirs du Gouvernement.

En conséquence, les mots « conforme au décret du 15 mai 2003 promouvant la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes consultatifs » seront omis.

Article 3

En tenant compte des explications fournies par la déléguée du ministre, l'article R.8, alinéa 2, en projet serait mieux rédigé comme suit :

« S'ils représentent une organisation relevant de l'une des catégories visées à l'article R.5, 1^o à 8^o, le président et le vice-président du CWEDD ne peuvent représenter la même organisation ou la même catégorie d'organisations ».

Article 4

1. Le texte à l'examen doit être mis en rapport avec l'article D.9, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui donne au Gouvernement le pouvoir de « prévoir la structuration du conseil en sections spécialisées et déterminer les règles en vertu desquelles ces sections délibèrent valablement au nom du conseil ».

C'est au Gouvernement – et non pas au ministre, contrairement à ce que prévoit le texte à l'examen – que cette disposition législative donne le pouvoir de « structurer le conseil en sections spécialisées ». Il en va certainement ainsi eu égard au fait que ladite disposition permet au Gouvernement de prévoir que ces sections délibèrent valablement au nom du conseil.

Le texte à l'examen sera revu en conséquence. À cette occasion, le Gouvernement veillera à arrêter lui-même les règles essentielles régissant la composition et le fonctionnement des sections spécialisées¹¹. Si l'intention est de permettre à celles-ci de délibérer au nom du CWEDD, il veillera aussi à fixer les règles essentielles en vertu desquelles les sections spécialisées peuvent exercer cette compétence.

2. En tenant compte des explications fournies par la déléguée du ministre, l'article R.9, alinéa 2, en projet serait mieux rédigé comme suit :

« S'ils représentent une organisation relevant de l'une des catégories visées à l'article R.5, 1^o à 8^o, les présidents des sections spécialisées ne peuvent représenter la même organisation ou la même catégorie d'organisations ».

Article 8

Si, comme on peut le supposer, la volonté est de faire entrer en vigueur les articles 1^{er} à 4 lors du prochain renouvellement intégral du CWEDD, le mot « intégral » sera inséré entre les mots « renouvellement » et « du Conseil ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS

¹¹ Voir déjà en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'État 27.576/4 donné le 22 avril 1998 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mai 1995 fixant les règles de composition et de fonctionnement du CWEDD', ainsi que l'avis 37.291/4, précité.