



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.245/4
du 3 mars 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le
projet de décret 'modifiant le décret du 6 juin 1991 relatif au
développement rural'

Le 31 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'présentant le projet de décret modifiant le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 avant-projet de décret qui, tel l'avant-projet à l'examen, règle la matière de la rénovation rurale au sens de l'article 6, § 1^{er}, III, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' 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, le délégué du ministre a indiqué que la cellule d'avis en développement durable n'était pas encore opérationnelle et que l'avant-projet n'avait donc pas pu lui être soumis avant son adoption en première lecture.

Il convient cependant d'observer qu'au jour de l'adoption de l'avant-projet en première lecture, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 était déjà en vigueur². La formalité prescrite par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 devait donc être accomplie³.

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.

³ Pour tenter de justifier l'inaccomplissement de cette formalité, le délégué du ministre s'est également fondé sur l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 'portant règlement de son fonctionnement'. Selon cette disposition, l'article 2, § 3, dernier tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009, qui interdit en principe d'inscrire à l'ordre du jour des réunions du gouvernement les points pour lesquels l'avis de la cellule administrative spécifique « développement durable » n'est pas joint, n'entrera en vigueur qu'une fois cette cellule constituée. Ceci ne suffit toutefois pas à justifier l'inaccomplissement de la formalité prescrite par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 : d'une part, l'article 2, § 3, dernier tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 règle uniquement l'inscription d'un point à l'ordre du jour des réunions du Gouvernement, et non pas l'obligation de consulter la cellule d'avis en développement durable en application

Il appartiendra au gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

I. L'avant-projet modifie, remplace ou abroge la quasi-totalité des dispositions du décret du 6 juin 1991 'relatif au développement rural', et y insère quelques dispositions nouvelles.

Au vu du nombre et de l'importance de ces modifications, il se recommande fortement, non seulement d'un point de vue légistique, mais surtout compte tenu des observations qui suivent, d'abroger le décret du 6 juin 1991 et de le remplacer par un décret entièrement nouveau.

L'adoption d'un décret entièrement nouveau permettrait d'avoir une vue beaucoup plus claire du dispositif applicable.

II. L'avant-projet 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.

Il devra être revu pour tenir spécialement compte, à cet égard, des observations qui suivent :

1. La définition de l'« opération de développement rural » que donne le texte appelé à former l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 juin 1991 est formulée en des termes qui, s'ils peuvent avoir leur place dans un document ayant uniquement pour objet d'exprimer des intentions ou des objectifs de nature politique, sont par contre largement dénués de pertinence dans un texte de portée normative ⁴. Cette définition laisse ainsi dans l'incertitude le point de savoir quel est le rôle exact des différentes catégories de personnes que vise le texte dans l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des décisions à prendre dans le cadre d'une opération de développement rural. La détermination de la portée juridique éventuelle de l'exigence d'un « diagnostic partagé », qu'impose le texte ⁵, ne peut à cet égard que susciter une perplexité toute particulière.

de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 ; d'autre part, en tout état de cause, ce dernier arrêté est plus récent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 et prévaut donc sur celui-ci.

⁴ 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.

⁵ Cette exigence apparaît aussi dans le texte appelé à former l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 4°, du décret du 6 juin 1991.

Une observation analogue peut également être faite à propos du texte appelé à former l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 6 juin 1991, en tant qu'il impose à la commune l'obligation de « respecte[r] les principes directeurs du développement durable, à savoir l'efficience, la résilience et la suffisance »⁶.

2. Le programme communal de développement rural est un élément central de toute opération de développement rural.

Selon le texte qui est destiné à former l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991, il est « appelé à fédérer l'ensemble des politiques sectorielles communales ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la portée exacte de cette disposition : que vise précisément le texte en faisant état des « politiques sectorielles communales », et que signifie-t-il lorsqu'il prévoit que le programme communal de développement rural « fédère » ces politiques ?

En tout état de cause, la question se pose de savoir comment les auteurs de l'avant-projet conçoivent les rapports à établir entre le programme communal de développement rural et d'autres instruments communaux de planification prévus par des textes existants, tels que les schémas et les plans en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme⁷ ou les plans communaux d'environnement et de développement de la nature⁸, dont les objets ont vocation à recouper, au moins en partie, celui du programme communal de développement rural. Il convient en tout cas d'éviter que ces instruments fassent double emploi ou se contredisent, ce qui serait générateur d'insécurité juridique et d'éventuels contentieux.

3. L'avant-projet contient un certain nombre de dispositions tendant à prévoir la participation de la population aux opérations de développement rural.

Ces dispositions manquent singulièrement de précision et de clarté :

a) Selon la première phrase du texte appelé à remplacer l'article 3, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991, « la participation comprend l'information, la consultation, la concertation et la coproduction ».

⁶ Voir déjà, sur la portée de ces principes, l'avis de la section de législation du Conseil d'État 52.736/4, donné le 11 février 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 juin 2013 'relatif à la stratégie wallonne de développement durable' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 793/1, p. 10).

⁷ Ainsi le schéma de structure communal, le rapport urbanistique et environnemental et le plan communal d'aménagement, actuellement prévus par le CWATUPE ou, dans l'avant-projet de code du développement territorial actuellement en cours de discussion (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/1), le schéma de développement communal et le schéma d'urbanisation.

⁸ Article D.48 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Ainsi rédigé, le texte semble négliger le fait que ces notions désignent des réalités très différentes : l'information est une condition de la participation, tandis que la consultation, la concertation et la coproduction constituent des formes de participation.

Par ailleurs, le texte est en défaut de contenir des indications contribuant à déterminer ce que recouvre exactement et de manière spécifique, dans l'intention des auteurs de l'avant-projet, chacune des formes de participation que sont la « consultation », la « concertation » et la « coproduction ». On observe, au passage, que cette dernière notion est peu habituelle et que le sens usuel des mots ne suffit guère à permettre d'en discerner les contours avec un minimum de certitude.

Enfin, on relève que, s'il ressort de la modification apportée par l'avant-projet à l'article 3, alinéa 3, du décret du 6 juin 1991, que la concertation et la coproduction s'effectuent à travers des groupes de travail et la commission locale de développement rural visés à l'article 4 du même décret, l'avant-projet est en défaut de déterminer les circonstances ou les lieux dans lesquels la participation de la population prend la forme d'une consultation.

b) À lire la deuxième et la troisième phrases du texte appelé à remplacer l'article 3, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991, d'une part, la participation « est au minimum assurée par une réunion dans chaque village » et, d'autre part, « une réunion commune est proposée à l'ensemble des associations ayant leur siège ou étant actives dans la commune ».

Le texte est en défaut de déterminer l'objet exact de ces réunions, ainsi que le moment auquel elles doivent avoir lieu.

Il convient aussi de relever que le texte appelé à former l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 6 juin 1991 fait état d'une « première réunion d'information ». On se demande s'il y a un lien entre cette réunion et l'une ou l'autre des réunions visées à l'article 3, alinéa 2, en projet. En outre, on ne peut manquer d'observer qu'en faisant mention d'une « première réunion d'information », le texte semble impliquer que d'autres réunions d'information doivent être tenues ultérieurement. Or, l'avant-projet ne dit mot de telles autres réunions.

c) En vertu du texte appelé à former l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 6 juin 1991, la commission locale de développement rural « est associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du programme communal de développement rural ».

Cette disposition est formulée en des termes trop généraux pour déterminer avec suffisamment de certitude toutes les circonstances dans lesquelles l'intervention de la commission locale de développement rural est requise.

En outre, on ne peut manquer de relever qu'en prévoyant l'« association » de la commission locale de développement rural, le texte semble envisager encore une autre forme de participation que celles indiquées dans l'article 3, alinéa 2, en projet. Il doit, en tout état de

cause, utiliser une terminologie reflétant fidèlement l'objet exact de la compétence que la Région wallonne entend donner à cette commission.

4. Le texte appelé à former l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991 prévoit qu'une commune peut procéder simultanément à l'élaboration d'un programme communal de développement rural et d'un Agenda 21 local. Dans ce cas, le programme communal de développement rural et l'Agenda 21 local font l'objet d'un seul et même document.

Dès lors qu'il prévoit des dispositions en ce sens, le décret en projet doit déterminer l'objet et la portée d'un « Agenda 21 local ». La deuxième phrase de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, en projet, qui semble avoir pour but d'apporter des précisions sur ce point, n'est en réalité guère explicite.

En outre, on s'interroge sur les effets concrets qui peuvent résulter de la circonstance qu'une commune élabore simultanément un programme communal de développement rural et un Agenda 21 local. Le seul effet prévu par l'avant-projet tient en ce que, dans cette hypothèse, la commune peut mettre en place une « plateforme interservices » au sein de l'administration communale⁹. L'attention est cependant attirée sur le fait que, d'une part, l'autorisation du législateur n'est pas requise pour qu'une commune puisse mettre en place une telle « plateforme » et que, d'autre part, hormis l'obligation imposée aux communes de faire état, dans le rapport annuel prévu par l'article 22 du décret du 6 juin 1991¹⁰, des démarches et actions menées par la plateforme, le décret en projet n'attache aucune conséquence à la mise en place d'une plateforme interservices par une commune.

5. L'avant-projet est en défaut de contenir les indications permettant de déterminer ce que signifient ou recouvrent exactement certaines notions.

Ainsi en va-t-il des « ateliers ruraux », des « maisons rurales » et des « maisons multiservices », que visent les dispositions par lesquelles il est envisagé de modifier, respectivement, le 1^o et le 4^o de l'article 2, § 2, du décret du 6 juin 1991.

Ainsi en va-t-il également des « fiches-projets » dont font état les dispositions appelées à former l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, et l'article 9, 3^o, du décret du 6 juin 1991.

6. Le décret du 6 juin 1991 prévoit l'intervention de groupes de travail¹¹.

⁹ Voir la disposition appelée à former l'article 4, alinéa 3, du décret du 6 juin 1991. Sur les missions de cette plateforme, voir l'article 8/1 en projet.

¹⁰ Voir la disposition appelée à former l'article 4, alinéa 4, du décret du 6 juin 1991.

¹¹ Il résulte de l'article 3, alinéa 3, du décret, tel qu'envisagé de le modifier l'avant-projet, que la concertation et la coproduction visées par cette disposition s'effectuent notamment au travers des groupes de travail en question.

Selon la disposition appelée à former l'article 4, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991, c'est à la commission locale de développement rural qu'il incombe de constituer des groupes de travail.

Mais, par ailleurs, il résulte de la disposition appelée à former l'article 9, 6°, du décret du 6 juin 1991 que les groupes de travail « peuvent être préalables ou postérieurs à la création de la commission locale de développement rural ».

Ces deux dispositions ne sont pas cohérentes.

7. L'avant-projet est formulé en des termes qui manquent de rigueur quant à la procédure à suivre dans les cas où une commune demande la prolongation d'un programme communal de développement rural ou un *addendum*¹² à un programme en cours.

Ainsi, le texte appelé à former l'alinéa 1^{er} de l'article 11, § 3, du décret du 6 juin 1991 est rédigé en ce sens qu'une commune qui sollicite la prolongation d'un programme communal de développement rural doit le faire « en répondant aux observations de la Commission régionale et du gouvernement ». Or, comme l'indique l'alinéa 2 de l'article 11, § 3, en projet, la Commission régionale et le gouvernement n'interviennent qu'après l'introduction de la demande de prolongation, la première en donnant un avis sur cette demande, et le second en décidant de l'approuver ou de ne pas l'approuver.

Quant à la disposition appelée à former l'article 11, § 4, alinéa 2, du décret du 6 juin 1991, prise au pied de la lettre, elle implique qu'il incombe tant à la commission locale de développement rural qu'au conseil communal de décider d'un *addendum* à un programme communal de développement rural en cours. Sans doute les auteurs de l'avant-projet veulent-ils dire que la commission locale de développement rural dispose d'une compétence d'avis et que le pouvoir de décision revient au conseil communal.

III. Selon la disposition appelée à former l'article 9/1 du décret du 6 juin 1991, « le gouvernement agréé les auteurs de projet selon les conditions et la procédure qu'il détermine.

Il incombe à la Région wallonne d'être en mesure d'établir que le régime d'agrément envisagé remplit les conditions requises, selon le cas, par l'article 9, § 1^{er}, ou par l'article 16, §§ 1^{er} et 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

À supposer qu'il soit satisfait aux conditions qui viennent d'être indiquées, il appartient au législateur de fixer les règles essentielles que le gouvernement devra respecter en exerçant le pouvoir qu'il est envisagé de lui confier.

¹² Et non pas un « *addenda* » comme l'écrit l'avant-projet.

Au vu de l'importance des observations qui viennent d'être faites, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY