



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.876/4
du 6 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
sensibilisation et à l'éducation à l'Environnement'

Le 4 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la sensibilisation et à l'éducation à l'Environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, 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 6 mars 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Quant à la diversité des objets que se donne l'avant-projet et des « acteurs de l'environnement » auxquels il s'applique

1. Ainsi que l'indique son intitulé, l'avant-projet de décret à l'examen se présente comme étant relatif à la sensibilisation et à l'éducation à l'environnement. Les dispositions qu'il prévoit en la matière seraient regroupées dans le titre II de la partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Ces dispositions s'appliqueraient à cinq catégories d'« acteurs de l'environnement »¹ : les centres régionaux d'initiation à l'environnement (C.R.I.E.), les associations environnementales reconnues, les fédérations environnementales, les organismes de formation en environnement et les conseillers en environnement.

a) Les C.R.I.E. sont actuellement régis par les articles D.21 à D.28-1 du livre I^{er} du Code de l'Environnement. En adoptant ces dispositions, le législateur régional a entendu fixer le cadre de la mise en œuvre d'un service public destiné à accueillir le public en vue de l'informer, de le sensibiliser et de le former à l'environnement². Ces dispositions organisent à cette fin un régime d'agrément d'associations sans but lucratif chargées d'assurer la gestion de ce service public et prévoient l'octroi, aux associations en question, de subventions destinées à contribuer au fonctionnement des C.R.I.E.

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

¹ Aux termes de l'intitulé du chapitre qui, selon l'avant-projet, est appelé à former le chapitre II du titre II de la partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

² La volonté du législateur d'ériger en service public la gestion des C.R.I.E. résulte clairement des travaux préparatoires du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'initiation à l'environnement en Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. wall., 1998-1999, n° 495/1, pp. 2 et 3. Le contenu de ces dispositions a, ultérieurement, été reproduit dans les dispositions qui, aujourd'hui, forment les articles D.21 à D.28 du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

Moyennant diverses précisions, les dispositions de l'avant-projet qui portent spécifiquement sur les C.R.I.E. – en l'occurrence les dispositions appelées à former les articles D.22-1 à D.22-6 du livre I^{er} du Code de l'Environnement – reposent sur les mêmes principes ³.

b) Les dispositions qui forment actuellement les articles 28-2 à 28-20 du livre I^{er} du Code de l'Environnement organisent un régime de reconnaissance et de subventionnement structurel des associations environnementales, qu'elles répartissent en trois catégories : fédération ou réseau, association régionale et association locale. Elles présentent l'objet principal de ces associations comme devant être « la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état de l'environnement, l'éducation à l'environnement ou la sensibilisation à l'environnement » ⁴. Ces dispositions contribuent à assurer l'exécution de l'obligation que l'article 3, paragraphe 4, 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' (ci-après : la Convention d'Aarhus), impose à la Région wallonne d'« accorde[r] la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement » et de « fai[re] en sorte que son système juridique [...] soit compatible avec cette obligation » ⁵. Il convient de préciser que la Convention d'Aarhus vise ainsi des organisations non gouvernementales ⁶, dont elle entend encourager « la participation constructive aux affaires publiques » ⁷.

³ L'exposé des motifs le confirme lorsqu'il indique qu'en ce qui concerne les C.R.I.E., le dispositif en projet « reprend l'essence des dispositions existantes, en y apportant quelques modifications relevées par la pratique » (voir les développements consacrés dans l'exposé des motifs au premierement sous le chapitre 2 en projet). Il est noté tout particulièrement que les dispositions en projet sont rédigées en des termes dont il se déduit que les activités des C.R.I.E. restent conçues comme étant des activités d'un service public dont la Région wallonne confie la gestion aux associations agréées à cette fin.

⁴ Article D.28-5, alinéa 1^{er}, 1°, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

⁵ Voir sur ce point l'avis de la section de législation n° 54.015/4 donné le 15 octobre 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2014 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le livre I^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/1, pp. 16 et 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54015.pdf>.

⁶ Telle est l'expression utilisée par l'article 2, paragraphe 5, de la Convention d'Aarhus, avec lequel l'article 3, paragraphe 4, entretient des liens étroits. Sur ces liens et sur le fait que l'article 3, paragraphe 4 vise des organisations non gouvernementales, voir le guide d'application de la Convention d'Aarhus (Commission économique pour l'Europe, *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, deuxième édition, Nations unies, 2014, pp. 57-58 et 66-67).

⁷ Suivant l'expression utilisée par le guide d'application de la Convention d'Aarhus (*op. cit.*, p. 58). Dans cette perspective, diverses interventions faites lors des travaux préparatoires du décret du 23 janvier 2014 ont souligné que « la force d'analyse, de proposition, de critique » du secteur associatif « constitue un signe de vitalité sociétale et démocratique » (intervention de M. Borsus, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/2, p. 4), ou encore que « le rôle citoyen de ces associations reste important, pour une vigilance par rapport à l'évolution (des) enjeux de société liés à l'environnement au sens large » (intervention de M. Desgain, *ibid.*, p. 6).

L'avant-projet organise, lui aussi, un régime de reconnaissance et de subventionnement des associations environnementales⁸, lesquelles, une fois reconnues, pourront faire usage d'un label *ad hoc*⁹. L'objet principal de ces associations est également présenté comme devant être « la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état de l'environnement, l'éducation à l'environnement ou la sensibilisation à l'environnement »¹⁰. L'avant-projet ne prévoit plus la répartition de ces associations dans les trois catégories existant actuellement. Il organise cependant un régime de reconnaissance et de subventionnement propre à deux catégories particulières d'associations environnementales : les fédérations environnementales et les organismes de formation en environnement.

c) Actuellement, une disposition du livre I^{er} du Code de l'Environnement – l'article D.5-1 – est consacrée au conseiller en environnement. Engagé par une ou plusieurs communes, celui-ci est présenté comme étant « une personne de contact et d'information pour la population sur toutes les questions relatives à la protection de l'environnement ». Des subventions sont prévues pour l'engagement et le maintien de l'engagement de ces conseillers.

Moyennant divers ajouts ou précisions, l'avant-projet reprend, en substance, ce dispositif¹¹.

2. Au bénéfice de la présentation des dispositions actuelles et des modifications qu'entend y apporter l'avant-projet, il convient de constater que celui-ci peine à refléter ou ne reflète pas toujours suffisamment la diversité des objets qu'il se donne et des « acteurs de l'environnement » auxquels il s'applique :

a) Si un certain nombre de dispositions de l'avant-projet peuvent être considérées comme visant à assurer la sensibilisation et l'éducation à l'environnement, il en est d'autres dont l'objet est manifestement plus large, voire différent.

Il est, à cet égard, révélateur que, dans l'article D.21-1 en projet, le titre II de la partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement soit présenté comme ayant pour objet, non pas seulement la sensibilisation et l'éducation à l'environnement, mais « le développement de l'action associative dans le champ de la protection de l'environnement, de l'amélioration de l'état de l'environnement, de l'éducation à l'environnement et de la sensibilisation à l'environnement, visant la stimulation d'initiatives en matière d'environnement, de développement durable et de transition écologique », et que la même disposition insiste sur le

⁸ Voir spécialement les dispositions appelées à former les articles D.23-1 à D.25-6 et les articles D.27-1 à D.28-7 du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

⁹ Article D.21-6, § 2, en projet.

¹⁰ Voir la disposition appelée à former l'article D.23-1, alinéa 1^{er}, 1^o, du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

¹¹ Voir spécialement la définition du « conseiller en environnement » figurant dans l'article D.21-2, 2^o, en projet, ainsi que la disposition appelée à former l'article D.26-1 du livre I^{er} du Code de l'Environnement. Dans le commentaire qu'il y consacre, l'exposé des motifs confirme que l'avant-projet n'apporte pas de modifications majeures à la substance du dispositif (voir les développements consacrés dans l'exposé des motifs au cinquièmement sous le chapitre 2 en projet).

fait que « [c]et objet est notamment assuré par le soutien aux associations qui ont pour objectif de favoriser et de développer auprès du public visé » les éléments suivants : « une prise de conscience et une connaissance critique des réalités », « des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation » et « des attitudes de responsabilité et de participation active ».

La disposition citée s'applique incontestablement aux associations environnementales. Par contre, d'une part, elle ne suffit pas pour refléter la spécificité des missions de service public assurées par les associations qui gèrent un C.R.I.E. et, d'autre part, elle ne peut s'appliquer aux conseillers en environnement, qui ne peuvent être considérés comme relevant de « l'action associative ».

b) Il importe de distinguer clairement les règles applicables aux associations qui gèrent un C.R.I.E. et celles qui sont appelées à régir l'action des associations environnementales. En effet, il résulte de l'avant-projet que les missions et activités de ces associations ne se recoupent pas totalement. En outre, il faut tenir compte du fait que les associations qui gèrent un C.R.I.E. exercent, ce faisant, une mission de service public que leur confie la Région wallonne, alors que tel n'est pas le cas des associations environnementales, qui, quant à elles, présentent la caractéristique d'être des organisations non gouvernementales, c'est-à-dire des organisations ne relevant pas ou ne dépendant pas organiquement ou fonctionnellement des gouvernants.

L'avant-projet ne tient pas toujours suffisamment compte de cette distinction.

Ainsi, en prévoyant que l'agrément d'un C.R.I.E. « vaut reconnaissance au sens de la section 2 du présent chapitre », ce qui vise la reconnaissance en qualité d'association environnementale, l'article D.22-3, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, opère un amalgame et risque de conduire à des confusions entre deux régimes différents : d'une part, un régime d'agrément par lequel l'autorité confie la gestion d'un service public à une personne de droit privé et, d'autre part, un régime de reconnaissance dont le seul effet est de permettre à ses bénéficiaires de faire usage d'un label et de pouvoir solliciter des subventions.

Par ailleurs, comme il sera exposé dans l'observation 3, l'avant-projet comporte des dispositions imposant aux associations environnementales des obligations auxquelles il n'est pas admissible de soumettre d'autorité des organisations non gouvernementales.

Quant au respect de la Convention d'Aarhus et des dispositions qui garantissent la liberté d'association

3. L'avant-projet soumet ou permet de soumettre la reconnaissance et le subventionnement des associations environnementales au respect d'un certain nombre d'obligations.

Quant au principe, rien ne s'y oppose.

Encore toutefois convient-il de tenir compte du fait qu'à la différence des associations agréées pour gérer un C.R.I.E., ces associations exercent des activités qui ne sont pas conçues comme étant des activités d'un service public dont la Région wallonne leur confierait la gestion. Comme indiqué dans les observations 1 et 2, il s'agit, au regard de la Convention d'Aarhus, d'organisations non gouvernementales.

Pour respecter la Convention d'Aarhus, il y a donc lieu de s'assurer que les obligations qui sont imposées aux associations environnementales ne les dénaturent pas dans leur essence même d'organisations non gouvernementales.

Ceci s'impose, du reste, non seulement pour respecter la Convention d'Aarhus, mais aussi pour éviter de méconnaître les dispositions – figurant, notamment, à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 27 de la Constitution – qui garantissent la liberté d'association.

S'exposent tout particulièrement à critique à cet égard les dispositions suivantes de l'avant-projet :

a) l'article D.21-5 en projet, en tant qu'il impose à tous les « acteurs de l'environnement » – ce qui, à priori, vise notamment les associations environnementales – l'obligation de collaborer activement, en transmettant les données pertinentes relatives à toute forme d'actions menées par le secteur associatif dans les domaines mentionnés par cette disposition, à la plateforme informatique que cette disposition charge le gouvernement d'instaurer et de tenir à jour ;

b) l'article D.28-5, § 2, en projet, qui impose à toute association environnementale bénéficiaire de subventions l'obligation d'assurer, outre les actions subventionnées, les actions suivantes, et ce « dans la proportion déterminée par le Gouvernement » : « son soutien et sa participation aux campagnes régionales de sensibilisation visées à l'article D.21-6 », « l'utilisation, la diffusion et l'implémentation du support électronique d'éducation et de sensibilisation à l'environnement visé à l'article D.21-4 », « l'accueil d'écoles et leur accompagnement durant la période scolaire en ce compris lorsque les cours sont suspendus » et « l'accueil des contrevenants, selon les modalités définies par le gouvernement, dans le cadre des prestations citoyennes visées à la partie VIII du présent code »¹².

4. Comme déjà relevé, l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus est libellé en ce sens qu'il incombe à la Région wallonne d'« accorde(r) la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement ».

¹² L'avant-projet fait référence, ce faisant, à des dispositions contenues dans un autre avant-projet de décret, en l'occurrence l'avant-projet de décret 'relatif à la délinquance environnementale', sur lequel la section de législation a donné le 20 février 2019, l'avis n° 65.036/4 (voir spécialement les dispositions qui, selon cet autre avant-projet, sont appelées à former les articles D.203 et D.204 du livre 1^{er} du Code de l'Environnement).

Dans le commentaire de cette disposition, le guide d'application de la Convention d'Aarhus contient le passage suivant à propos du terme « groupes » :

« L'inclusion du terme 'groupes' vise à faire en sorte que les exigences techniques telles que l'immatriculation ne constituent pas un obstacle à la reconnaissance et au soutien voulus à accorder aux groupes de personnes qui s'associent en vue de la protection de l'environnement. Bien souvent, des groupes informels s'organisent autour de certains thèmes à l'échelon local. En pareils cas, il se peut qu'une immatriculation en tant qu'organisation officielle, 'permanente', ne soit pas nécessaire. Le niveau de reconnaissance et de soutien accordés par les autorités publiques peut toutefois varier selon qu'il s'agit d'organisations immatriculées ou de groupes informels. L'Estonie est un pays dont le droit administratif reconnaît spécifiquement les groupes non immatriculés. En Estonie, une association de personnes, y compris une association qui n'est pas une personne morale, a le droit de saisir un tribunal administratif dans l'intérêt de ses membres ou d'autres personnes si ses documents fondateurs, ses statuts ou les lois pertinentes lui accordent ce droit »¹³.

Le fait que la Convention d'Aarhus vise ainsi aussi bien les « groupes » que les « associations » et les « organisations » implique que le soutien, auquel ces différentes formes de groupements ont droit en vertu de la Convention, doit bénéficier à toutes les organisations non gouvernementales qui ont pour objet la protection de l'environnement, sans que « la reconnaissance et l'appui voulus » puissent être exclusivement réservés aux groupements dotés de la personnalité juridique¹⁴.

Certes, les formes de reconnaissance et de soutien peuvent varier selon que les groupements considérés ont une certaine forme de permanence ou sont des groupes constitués *ad hoc*. En outre, l'« appui voulu » requis par la Convention d'Aarhus ne doit pas nécessairement consister en un appui direct prenant la forme de l'attribution de ressources financières¹⁵.

Il n'en reste pas moins que l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus impose que soient accordés une certaine forme de reconnaissance et un « appui » aux groupements de fait¹⁶.

¹³ *Op. cit.*, p. 66.

¹⁴ Voir, en ce sens, Ch.-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement - Développements récents, développements (peut-être) à venir* », ouvrage collectif sous la direction de B. Jadot, Anthémis, Louvain-la-Neuve, 2010, pp. 279 à 350, notamment pp. 330-331 et p. 336.

¹⁵ Voir sur ce point le guide d'application de la Convention d'Aarhus, *op. cit.*, pp. 66 et 67.

¹⁶ Sur cette lecture de l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, voir déjà l'avis de la section de législation n° 54.015/4, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 925/1, pp. 16 et 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54015.pdf>.

En l'espèce, il convient de constater que l'avant-projet ne s'inscrit pas dans cette perspective. Il résulte en effet de la définition du mot « association » donnée par l'article D.21-2, 1°, en projet, qu'il réserve le bénéfice des mesures qu'il prévoit en faveur des associations, à celles d'entre elles qui sont dotées de la personnalité juridique ¹⁷.

Quant à l'imprécision et à l'insuffisance d'encadrement de plusieurs éléments importants des dispositifs que met en place l'avant-projet

5. L'avant-projet contribue à garantir le droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23 de la Constitution.

Aussi, conformément à cette disposition constitutionnelle, le législateur doit pour les matières que règle l'avant-projet, procéder avec un minimum de précision et d'encadrement.

Plusieurs éléments importants des dispositifs que met en place l'avant-projet s'exposent à cet égard à critique.

Ainsi, l'avant-projet n'encadre pas à suffisance la composition et le fonctionnement du comité d'accompagnement des C.R.I.E. ¹⁸, la fixation du montant des subventions accordées pour le fonctionnement de ceux-ci ¹⁹, les conditions d'octroi et la fixation du montant des subventions accordées aux fédérations environnementales ²⁰, la fixation du montant des subventions accordées aux associations environnementales et la détermination des conditions que doit remplir une association qui n'est pas reconnue comme association environnementale pour pouvoir demander de telles subventions ²¹, ainsi que la faculté reconnue au gouvernement de « prévoir une procédure visant à soutenir des actions en cours, menées par une association environnementale », en dehors du cadre fixé par les articles D.28-1 à D.28-5 en projet ²².

¹⁷ Il est vrai que les groupements de fait pourraient bénéficier d'une forme de reconnaissance et d'appui sur la base d'autres dispositions que les dispositions en projet. L'article D.5-2 du livre I^{er} du Code de l'Environnement en est une. En effet, les incitants qui peuvent être octroyés en vertu de cette disposition « afin de remplir de manière directe ou indirecte les objectifs poursuivis par le Code de l'Environnement » peuvent notamment bénéficier à des organisations dénuées de la personnalité juridique (voir le paragraphe 3 de l'article D.5-2). Toutefois, cette disposition est, pour l'heure, dépourvue des mesures réglementaires d'exécution qu'elle charge le Gouvernement d'arrêter.

¹⁸ Article D.22-3, § 2, en projet.

¹⁹ Article D.22-5, § 1^{er}, en projet.

²⁰ Article D.24-3 en projet.

²¹ Articles D.28-1 à D.28-6 en projet.

²² Article D.28-7 en projet.

La section de législation observe aussi que là où, comme tel est largement le cas, l'avant-projet confère ou semble vouloir conférer un pouvoir discrétionnaire d'appréciation au Gouvernement dans l'adoption de décisions individuelles de reconnaissance ou d'octroi de subventions, il est en défaut de déterminer à suffisance les critères sur la base desquels le Gouvernement exercera le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi reconnu.

Quant à l'obligation de régler dans un texte distinct la matière de la formation professionnelle dans le domaine de l'environnement

6. Pour l'essentiel, l'avant-projet règle des matières régionales, ressortissant à la politique de l'environnement au sens large, qui sont visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et pour lesquelles la compétence de la Région wallonne s'exerce aussi bien dans la région de langue allemande que dans la région de langue française.

Tel n'est cependant pas le cas des dispositions de l'avant-projet qui sont relatives à la formation professionnelle dans le domaine de l'environnement, et notamment des dispositions qui visent à reconnaître et à subventionner des organismes de formation en environnement en vue d'organiser des formations destinées aux « professionnels de l'environnement »²³.

Ces dispositions relèvent en effet de la matière communautaire de la reconversion et du recyclage professionnels, visée à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour laquelle la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française²⁴⁻²⁵.

Il convient à cet égard de rappeler que la Région wallonne ne peut régler dans un seul et même décret à la fois des matières régionales et des matières communautaires. Ceci tient, non seulement au fait que le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce

²³ Il ressort clairement de la présentation des organismes de formation en environnement qui figure dans l'exposé des motifs que, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, les formations organisées par ces organismes présentent la spécificité d'être destinées aux « professionnels de l'environnement » (voir les développements consacrés dans l'exposé des motifs au quatrième sous le chapitre 2 en projet). Le dispositif en projet devrait mieux refléter cette intention.

²⁴ Article 3, 3°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', et article 3, 3°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

²⁵ L'article D.25-1 en projet indique, du reste, qu'en ce qui concerne les dispositions qui règlent spécifiquement la reconnaissance et le subventionnement des organismes de formation en environnement, l'auteur de l'avant-projet considère également que ces dispositions relèvent d'une matière pour laquelle la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française. Il importe cependant d'observer que la reconversion et le recyclage professionnels forment une matière qui, dans la Constitution, est visée à l'article 127, et non pas à l'article 128 comme le mentionne erronément la première phrase de l'article D.25-1 en projet.

des compétences de la Communauté française, mais aussi au fait qu'en vertu de l'article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, les membres du Parlement wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne participent pas aux votes qui, au sein de ce parlement, portent sur les matières relevant des compétences de la Communauté française dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, alors qu'ils participent aux votes qui, dans cette assemblée, portent sur des matières régionales.

Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, le législateur wallon devra procéder à l'adoption de deux décrets distincts, l'un dans les matières régionales et l'autre pour régler la matière de la formation professionnelle dans le domaine de l'environnement.

Quant à la conclusion de conventions-cadres entre la Région wallonne et les associations
environnementales reconnues

7. Au titre des « mesures de soutien aux acteurs de l'environnement »²⁶, l'avant-projet prévoit et organise un régime reposant sur la conclusion de conventions-cadres entre la Région wallonne et les associations environnementales reconnues.

L'article D.27-1, § 2, en projet, énumère en des termes extrêmement larges les questions que ces conventions sont appelées à régler. L'alinéa 1^{er}, 3^o, de cette disposition prévoit notamment que la convention-cadre indique « les moyens accordés dans les limites des crédits disponibles, ainsi que les modalités permettant leur réévaluation ou indexation au cours de la durée de la convention-cadre ».

Il en résulte que, comme l'a confirmé le délégué du ministre, en cas de conclusion d'une convention-cadre, c'est celle-ci qui fixe les règles relatives aux subventions que la Région wallonne accorde à l'association concernée, en ce qui concerne les actions et pour la durée que couvre la convention²⁷.

Il convient à cet égard de rappeler que la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration.

L'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. À la lecture de telles dispositions, les candidats doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir

²⁶ Selon les termes de l'intitulé du chapitre qui, selon l'avant-projet, est appelé à former le chapitre III du titre II de la partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

²⁷ Ainsi, à propos de l'article D.24-3 en projet, qui prévoit l'octroi d'une subvention pluriannuelle aux fédérations environnementales, le commentaire de l'article 30 indique que celles-ci « peuvent faire l'objet d'un subventionnement, le cas échéant, dans le cadre d'une convention-cadre ».

raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation ²⁸.

Il est tout au plus admissible de recourir à la conclusion d'une convention entre le pouvoir subsidiant et le demandeur de subsides lorsqu'il s'agit uniquement de déterminer des aspects secondaires ou des modalités de détails lors de la mise en œuvre d'une législation ou d'une réglementation préexistante ou de préciser certains éléments propres à la situation particulière de l'allocataire.

Par contre, un régime qui, comme l'envisage l'avant-projet, prévoit que des éléments essentiels, voire tous les éléments essentiels, d'un régime de subventionnement sont fixés par une convention ne peut être admis.

Quant au « préfinancement des acteurs de l'environnement »

8. L'article D.28-8 en projet organise un régime de « préfinancement des acteurs de l'environnement » ²⁹⁻³⁰.

Ce régime vise à permettre aux associations environnementales reconnues et aux associations agréées pour gérer un centre régional d'initiation à l'environnement et qui sont liées à la Région wallonne par une convention-cadre ou bénéficient d'un « accord de principe donné par le ministre de l'environnement pour une subvention dans le domaine de l'environnement », d'obtenir en début d'année le versement d'une partie importante de la subvention relative à cette année, et ce en vue de leur éviter des difficultés de trésorerie. Comme l'indique le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs, « [c]ette anticipation du versement d'une partie importante de la subvention prévue permettra d'éviter aux bénéficiaires d'emprunter des fonds auprès des banques et de payer des intérêts en attendant la liquidation de leurs subsides » ³¹.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes ³².

²⁸ La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et l'autorité publique ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans un acte de portée générale expose en effet les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger sur le respect effectif des principes précités, lesquels ne sauraient être garantis, quelle que soit l'attention qu'y prêterait l'autorité, dans un système autorisant une juxtaposition de conventions au cours d'une longue période.

²⁹ Selon les termes de l'intitulé de la section qui, selon l'avant-projet, est appelée à former la section 3 du chapitre III du titre II de la partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement.

³⁰ Ce régime s'inspire largement de la disposition figurant actuellement à l'article D.28-19 du livre I^{er} du Code de l'Environnement, inséré par le décret-programme du 17 juillet 2018.

³¹ Voir les développements consacrés dans l'exposé des motifs au troisièmement sous le chapitre 3 en projet.

³² Voir dans le même sens, les observations formulées dans l'avis n° 63.475/2/4 que la section de législation a donné le 6 juin 2018 sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 17 juillet 2018, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 169 et 170, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.pdf>.

8.1 Le régime envisagé s'inscrit pleinement dans la perspective de l'exécution de l'obligation que l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, impose à la Région wallonne d'« accorde[r] la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement » et de « fai[re] en sorte que son système juridique [...] soit compatible avec cette obligation ».

Ceci étant, d'autres catégories de bénéficiaires de subventions de la Région wallonne peuvent éprouver des difficultés semblables à celles auxquelles les dispositions à l'examen entendent remédier. La question se pose donc de savoir si, pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il ne conviendrait pas de les faire bénéficier d'un régime analogue en vertu des dispositions qui leurs sont applicables.

8.2 En ce qui concerne la détermination des bénéficiaires du régime envisagé, outre ce qui a été dit dans l'observation 7 sur les conventions-cadres prévues par l'avant-projet, celui-ci manque de précision quand il ouvre le bénéfice de l'application de ce régime à des associations qui peuvent se prévaloir d'un « accord de principe donné par le ministre de l'environnement pour une subvention dans le domaine de l'environnement ». En outre, d'une part, il n'appartient pas au législateur de faire état d'une décision prise par un membre du Gouvernement qui a telle ou telle matière dans ses attributions et, d'autre part, la section de législation n'aperçoit pas ce qui, au regard de l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus et des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, justifie la limitation du champ d'application des accords de principe visés par le texte à ceux de ces accords qui sont donnés par le Ministre de l'environnement.

En conclusion, l'avant-projet de décret à l'examen sera fondamentalement revu pour tenir compte de ces diverses observations. Il ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET