



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.127/4
du 5 mai 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘organisant une coordination et un renforcement des actions de
la Communauté française en faveur d’une transition
écologique’

Le 26 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 mai 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mai 2021.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon l'article 1^{er}, § 4, de l'avant-projet à l'examen, celui-ci s'appliquera, entre autres, aux

« pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement subventionnés, en ce compris les établissements d'enseignement supérieur visés aux articles 10 à 12 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, et les sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires visés à l'article 2 du décret du 5 juillet 1993 portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics ».

Par ailleurs, l'exposé des motifs de l'avant-projet précise que le plan transversal de transition écologique envisagé par le décret en projet visera à intégrer les enjeux de la transition,

« au cœur des contenus de toutes les missions de la Fédération (éducation, enseignement supérieur, culture, etc.) de même qu'à le concrétiser au sein de la gestion propre de la Fédération, de ses outils et des institutions qu'elle subventionne (bâtiments, plans de déplacement, fonds financiers, marchés publics, etc.) ».

Dans ce contexte, il y a lieu d'avoir égard à l'article 1.6.5-6. du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire qui instaure un Comité de négociation entre le Gouvernement de la Communauté française, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs.

Selon cette disposition,

« Sont pris, après négociation du Comité et pour autant qu'ils aient une incidence directe sur l'action des pouvoirs organisateurs, les avant-projets de décret et les projets d'arrêté du Gouvernement relatifs aux matières suivantes :

[...]

12° le financement et ses modalités ;

[...]

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

14° le financement des bâtiments ;
[...] ».

Le décret en projet entre dans les prévisions de cette disposition.

Il sera dès lors veillé à l'accomplissement de la formalité requise, à savoir la négociation du Comité de négociation entre le Gouvernement de la Communauté française, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 1^{er}, §§ 1^{er} et 2 de l'avant-projet, est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. La Communauté française intègre la nécessité d'une transition écologique dans chacune de ses compétences, la concrétise au sein de sa gestion quotidienne et de celle de ses organismes et l'encourage dans les institutions qu'elle subventionne.

§ 2. La transition écologique visée au § 1^{er} est définie comme un ensemble de principes et de pratiques adoptés dans le but d'évoluer vers un modèle de société plus écologique permettant d'atteindre les objectifs visés à l'article 2 ».

L'article 2 de l'avant-projet prévoit pour sa part, ce qui suit :

« La Communauté française contribue à l'atteinte des objectifs globaux suivants :

1 ° La neutralité carbone au plus tard en 2050 ;

2° La réduction d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ;

3° L'adoption de mesures d'adaptation durable nécessaires pour réduire le plus possible les risques du changement climatique pour l'homme et la biodiversité ».

L'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet dispose quant à lui, comme suit :

« Le Gouvernement élabore et adopte, au plus tard un an après l'élection de ses membres par le Parlement, un plan transversal coordonnant et renforçant les actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique, en abrégé 'le plan transversal de transition écologique' et ci-après dénommé 'le plan'.

Le plan doit permettre à la Communauté française, dans la limite notamment des crédits disponibles, de contribuer à l'atteinte des objectifs globaux visés à l'article 2.

Le plan prend également en considération les objectifs de la Convention sur la diversité biologique et ses annexes I et II, faites à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992, auxquelles il a été porté assentiment par le décret du 27 mars 1995 et de l'Accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, auquel il a été porté assentiment par le décret du 23 février 2017.

Le plan prend également en considération les directives, règlements et décisions de l'Union européenne adoptés en exécution des obligations de droit international précitées.

Le plan prend également en considération les demandes de la résolution interparlementaire sur la politique climatique de la Belgique adoptée par le Parlement de la Communauté française, le 28 novembre 2018.

Le plan prend enfin en considération les synergies, complémentarités et convergences potentielles avec les actions menées par les Gouvernements fédéral, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Enfin, l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen mentionne notamment :

« Le présent décret vise à mettre en place une politique garantissant la coordination et le renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique.

La transition écologique, enjeu contemporain majeur, doit être distinguée du développement durable, qu'elle contribue à garantir mais auquel elle ne s'assimile pas.

En effet, le développement durable est défini comme 'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs' ¹.

En ce sens, il induit une approche holistique puisqu'il englobe les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Le développement durable est un objectif qui doit être intégré dans toutes les politiques de la Communauté française.

Le présent décret vise la transition écologique. Il s'agit d'un concept qui regroupe un ensemble de principes et de pratiques adoptés dans le but d'évoluer vers un modèle économique et social plus écologique. Ces changements dans nos manières de consommer, de travailler, de produire ou encore de cohabiter contribuent au développement durable, afin d'apporter une réponse aux enjeux environnementaux majeurs, comme le changement climatique (principalement dans son aspect d'adaptation des personnes à cet enjeu mais aussi l'atténuation de celui-ci qui serait permise grâce à des actions internes à la Communauté), la réduction de la biodiversité, la diminution des ressources, et l'augmentation des risques environnementaux.

Dans ce contexte, la présente note vise à répondre plus spécifiquement aux objectifs de transition écologique fixés par la Déclaration de politique communautaire 2019-2024 de la Communauté française (DPC 2019-2024) en matière de neutralité carbone et de diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Celle-ci prévoit en effet que ² :

'La Fédération Wallonie-Bruxelles contribuera à rendre chacun conscient de l'urgence climatique et de la nécessité d'une transition écologique. La Fédération apportera une contribution substantielle aux efforts en cours pour repenser nos modes de vie et de consommation et pour préparer aux nouveaux métiers de l'environnement et à l'usage des technologies propres. La Fédération, partie prenante à l'Accord de Paris, doit intégrer l'urgence climatique au cœur de son action. Dans ce but, un plan

¹ Note de bas de page n° 1 de l'exposé des motifs : « Rapport Brundtland », Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED), Notre avenir commun, 1987.

² Note de bas de page n° 2 de l'exposé des motifs : Déclaration de politique communautaire 2019-2024, pp. 3-4.

transversal sera élaboré en associant largement l'ensemble des secteurs, les acteurs de la société civile, les corps intermédiaires (tels que les pouvoirs organisateurs, les syndicats, les associations de parents), les citoyennes et citoyens et le Parlement. Ce plan déclinera les actions à mettre en œuvre dans toutes les compétences de la Fédération pour viser la neutralité carbone au plus tard en 2050, et de 55% de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990. En particulier, il visera à intégrer cet enjeu au cœur des contenus de toutes les missions de la Fédération (éducation, enseignement supérieur, culture, etc.) de même qu'à le concrétiser au sein de la gestion propre de la Fédération, de ses outils et des institutions qu'elle subventionne (bâtiments, plans de déplacement, fonds financiers, marchés publics, etc.)' ».

1.2. Comme le souligne l'exposé des motifs, l'article 7bis de la Constitution fait obligation à tous les niveaux de pouvoirs, y compris la Communauté française, de poursuivre les objectifs du développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, dans l'exercice de leurs compétences respectives, et ce, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

Dans l'intention des auteurs de l'avant-projet, celui-ci vise à poursuivre un objectif de « transition écologique », laquelle se distinguerait, selon l'exposé des motifs, de la notion de « développement durable » mais contribuerait à garantir ce dernier.

Force est de constater que la « transition écologique », telle que conçue par les auteurs de l'avant-projet, si elle ne recouvre pas nécessairement l'ensemble de toutes les dimensions du développement durable, participe toutefois intimement de sa dimension environnementale.

Ainsi, bien que l'objet du plan transversal de transition écologique prévu par le texte en projet soit défini en termes très généraux, le but et l'objet de l'avant-projet de décret sont d'intégrer la prise en compte d'objectifs de neutralité carbone et de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant d'instruments de droit européen et de traités internationaux auxquels la Communauté française a donné son assentiment, à savoir, essentiellement, le Convention sur la diversité biologique et ses annexes I et II, faites à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992 et l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015 ³.

Il ressort par ailleurs de l'exposé des motifs et du dispositif en projet que les mesures prévues par celui-ci et celles qui seront envisagées dans le plan transversal de transition écologique, devront aussi s'inscrire dans le cadre et les limites des compétences de la Communauté française ⁴.

³ Sur la notion même d'intégration transversale de considérations de nature écologique, il peut être également renvoyé à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

⁴ Voir, également, à ce propos, le commentaire de l'article 3 de l'avant-projet, relatif au plan transversal de transition écologique.

1.3. En conclusion, certes, dans l'état actuel de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la « transition écologique » au sens de l'avant-projet à l'examen, ne constitue pas, comme telle, une matière qui est expressément attribuée à une ou plusieurs autorités. Néanmoins, dès lors qu'elle participe d'un aspect essentiel du « développement durable », les différents niveaux de pouvoirs peuvent et doivent, conformément à l'article 7bis de la Constitution, chacun dans le cadre et les limites de ses compétences, adopter des mesures qui garantissent cette transition.

En l'espèce, compte tenu de ces éléments, et dès lors que le décret en projet a uniquement pour objet d'intégrer⁵ des préoccupations de « transition écologique » dans l'exercice des compétences qui sont conférées à la Communauté française par ou en vertu de la Constitution, l'avant-projet de décret ne pose pas de difficulté au regard de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

Il conviendra toutefois que les autorités de la Communauté française s'assurent que ni les mesures qui seraient envisagées dans le plan transversal de transition écologique, ni leur mise en œuvre concrète ne rendent impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences propres, spécialement en ce qui concerne la protection de l'environnement, par les autres niveaux de pouvoirs⁶.

2. L'avant-projet à l'examen prévoit, en son article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, que

« Le Gouvernement élabore et adopte, au plus tard un an après l'élection de ses membres par le Parlement, un plan transversal coordonnant et renforçant les actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique, en abrégé 'le plan transversal de transition écologique' et ci-après dénommé 'le plan' ».

À l'exception du délai dans lequel doit être adopté le plan et de la circonstance que l'avis du Comité de coordination et de suivi de la politique de transition écologique est requis sur le projet de ce plan préalablement à son adoption définitive par le Gouvernement, en vertu de l'article 6, 7°, de l'avant-projet, ce dernier ne règle pas la procédure d'adoption du plan.

⁵ Sur la notion même d'intégration transversale de considérations de nature écologique, il peut être également renvoyé à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

⁶ Dans un sens similaire, voir l'avis n° 68.163/4 donné le 12 novembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 3 décembre 2020 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives', observation sous l'article 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68163.pdf>.

Or, s'agissant d'un plan qui a globalement pour objectif d'intégrer, dans le cadre et les limites des compétences de la Communauté française, la réalisation d'un objectif participant de la dimension environnementale du développement durable, ce plan contribue également et plus spécifiquement à garantir le droit à la protection d'un environnement sain. L'article 23 de la Constitution lui est par conséquent applicable, en ce compris le principe de légalité qui en découle.

Par conséquent, il convient que l'avant-projet de décret encadre la procédure d'adoption du plan.

Il sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5 serait mieux rédigé s'il prévoyait qu'est créé un Comité de coordination et de suivi de la politique de transition écologique, dont les membres sont désignés par le Gouvernement pour une durée de cinq ans.

Article 7

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, est rédigé comme suit :

« La qualité de membre du Comité est incompatible avec l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Constitution, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou le décret du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discriminations ».

La section de législation a, à de multiples reprises, rappelé les difficultés juridiques qui doivent être rencontrées pour que pareille régime puisse être admis.

Il est à ce sujet renvoyé, parmi d'autres avis ⁷, à l'avis n° 50.243/2 donné le 26 septembre 2011 ⁸ sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du

⁷ Voir par exemple l'avis n° 62.625/4/VR donné le 13 février 2018 sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer l'encadrement des rémunérations', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62625.pdf> ; l'avis n° 63.909/2/V donné le 20 août 2018 sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, en vue de renforcer l'encadrement des rémunérations', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63909.pdf> et l'avis n° 64.865/4 donné le 28 janvier 2019 sur un avant-projet, devenu projet

20 décembre 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d’administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne’, spécialement l’observation sous le titre IV (« La lutte contre le racisme et la xénophobie »).

La disposition à l’examen sera revue à la lumière de ces observations.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

de décret de la Communauté française ‘sur la nouvelle gouvernance culturelle’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64865.pdf>.

⁸ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50243.pdf>.