

**Position de la Fédération sur
l'avant-projet de décret portant rationalisation de
la fonction consultative**

2 octobre 2008

0. Résumé exécutif

La présente position a été rédigée en tenant compte d'apports multiples dont une consultation des membres de la Fédération.

Cette position est rédigée afin de formuler diverses observations sur le projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative du 25 juin 2008. L'analyse qui suit ne concerne que le projet de décret n°820 portant rationalisation de la fonction consultative. Le projet de décret n°821 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution ne sera pas abordé dans le cadre de cette position.

Le projet de réforme de la fonction consultative, mis sur la table il y a plusieurs années, visait à procéder à une refonte de la fonction consultative dans un but de rationalisation, d'une part, et pour intégrer les nombreuses évolutions intervenues ces dernières années notamment en matière de participation, d'autre part.

A cette occasion, la Fédération et certains organes consultatifs (notamment le CESRW, le CWEDD, la CRAT) eurent l'occasion de formuler leurs observations.

En adoptant deux projets de décret relatifs à la rationalisation de la fonction consultative, le Gouvernement avait la possibilité de procéder à une véritable refonte de la fonction consultative sur base d'une réflexion de fond quant à la manière de rendre la fonction consultative la plus efficace et la plus dynamique possible sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

Sur un plan général, le projet de décret apparaît bien moins ambitieux que ce que l'on pouvait espérer. En effet, il ressort de la lecture du projet que la réflexion de fond impliquant une véritable rationalisation a été mise de côté pour céder le pas à une réforme d'ordre « cosmétique » consistant en mesures transversales applicables à l'ensemble des organes consultatifs. La Fédération regrette aussi l'absence de cohérence en terme de rationalisation lorsque le décret prévoit des mesures transversales pour l'ensemble des organes consultatifs et réintègre ces mesures générales dans les dispositions spécifiques desdits organes.

Examinant ensuite les dispositions une à une, la Fédération fait part tantôt de ses craintes (possibilité pour le Gouvernement de ne pas solliciter l'avis de la Commission régionale d'aménagement du territoire), tantôt du caractère inadéquat de certaines dispositions (le fait de prévoir qu'un membre qui atteint l'âge de 67 ans soit réputé démissionnaire de plein droit).

La Fédération regrette enfin, entre autres, qu'il n'existe aucune disposition concernant :

- les avis qui pourraient être remis d'initiative par les Conseils dans le cadre de matières qui relèvent de leurs compétences ;
- la publicité des projets adoptés par le Gouvernement à savoir les avant-projets, projets de décrets ou d'arrêtés ou notes définitives, adoptés par le Gouvernement wallon en 1ère, 2ème, 3ème ou 4ème lecture ;

- la publicité des avis : aucune disposition sur la publicité de ceux-ci n'est organisée. Or, au nom d'un principe de transparence administrative mais également de l'accès à l'information en matière d'environnement, il serait adéquat de procéder à la publicité des avis ;
- le fait que l'autorité administrative qui s'écarte de l'avis d'un organe consultatif est tenue de motiver formellement dans sa décision les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis.

Une brève conclusion clôture cette position. En résumé, le projet de décret ne marque aucune avancée pour la fonction consultative en Région wallonne ni en ce qui concerne sa pertinence, en termes de participation au processus décisionnel telle qu'énoncé par la Convention d'Aarhus ni en ce qui concerne son efficacité, ne fut-ce qu'en termes de moyens humains ou encore en termes de transparence de l'action publique.

Table des matières

0. Résumé exécutif	2
1. Une prétendue « rationalisation »	5
2. Sur le projet de décret en tant que tel	7
2.1. Article 1	7
2.2. Article 2	7
2.3. Article 2, 2°	7
2.4. Article 2, 10°	7
2.5. Article 2, 11°	8
2.6. Article 2, 12°	8
2.7. Article 2, 14°	8
2.8. Article 2, 20°	9
2.9. Article 4	9
2.10. Article 7	9
2.11. Article 9	9
2.12. Article 10	10
2.13. Article 15	10
2.14. Article 41 et 42	10
2.15. Divers points lacunaires.....	11
3. Conclusion	12

1. Une prétendue « rationalisation »

L'intitulé du projet de décret pouvait laisser supposer une véritable refonte des mécanismes existants et, ce, dans le but de tendre à rendre le processus consultatif plus efficace. Le terme « rationalisation » est défini par le dictionnaire Le Petit Robert comme l'« *organisation d'une activité, à partir d'une étude scientifique, afin d'adapter efficacement les moyens aux objectifs poursuivis* »¹. Or, dans le cas d'espèce, nous en sommes loin. Les quelques mesures transversales proposées constituent davantage une réforme superficielle, faite de modifications mineures, lesquelles contiennent, elles-mêmes, des exceptions... Nous sommes donc davantage en présence d'une rationalisation « cosmétique ». L'occasion de réfléchir aux complémentarités pouvant exister au sein des différentes commissions et entre celles-ci est manquée.

A l'instar de la définition reprise ci-dessus, il eut été judicieux de procéder à un état des lieux des différents organes consultatifs afin de déterminer de façon adéquate la meilleure rationalisation possible, notamment en dressant l'inventaire des différents organes consultatifs et les compétences de chacun de ceux-ci. Cela aurait permis de se rendre compte que certains organes consultatifs ont des compositions ou des compétences identiques ou, à tout le moins, similaires. Une véritable rationalisation devrait conduire à supprimer les redondances.

Pour le surplus, des observations avaient été formulées par IEW dans sa position de décembre 2006². Des propositions concrètes avaient été énoncées pour un certain nombre de conseils consultatifs (approche micro). Par ailleurs, des mesures applicables à l'ensemble des conseils environnementaux étaient également avancées (approche intermédiaire). Enfin, au niveau de l'ensemble de la fonction consultative régionale, nous suggérions de mettre en place des grands conseils « coupoles » (Conseil économique et social de la Région wallonne, Conseil consultatif de la Région wallonne pour le développement durable, Conseil wallon de l'environnement) qui auraient pour mission première de coordonner l'ensemble des commissions spécialisées qu'elles chapeauteraient (approche macro).

Force est de constater que, à l'exception des mesures qualifiées de transversales énoncées à l'article 2 du projet de décret, les mesures intermédiaires ou celles consistant à la création de trois conseils « coupoles » n'ont pas été prises en compte.

A défaut de pouvoir procéder à une refonte totale de la fonction consultative, les premiers étapes vers une rationalisation impliquent inévitablement l'instauration de chambres, de sections « mixtes », « communes » pour certains conseils consultatifs comme c'est déjà le cas pour la Commission mixte d'agrément. A titre d'exemple, la mise en place d'une chambre commune au CWEDD et à la CRAT pour traiter conjointement les dossiers relatifs aux évaluations des incidences sur l'environnement serait très judicieuse : actuellement, il arrive régulièrement que ces deux conseils soient appelés à se prononcer sur des dossiers identiques. En effet, depuis la mise en œuvre de la Directive 2001/42/CEE relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes, le CWEDD est amené à se prononcer sur de nombreux dossiers d'aménagement du territoire, sur lesquels la CRAT remet aussi un avis, ce qui représente une perte de temps, de moyens et d'énergie (de nombreuses organisations sont représentées dans les 2 Commissions)

1 Le Petit Robert, édition 2003 chez Dictionnaire Le Robert-Paris.

2 Position de la Fédération IEW du 12 décembre 2006, version du 18 janvier 2007.

sans compter les frais administratifs (photocopies, secrétariat...). Surtout, l'autorité compétente se trouve face à deux avis d'importance équivalente et qui sont susceptibles d'être divergents. Il serait plus clair et plus avantageux d'un point de vue politique, que le débat soit vidé en commission et que l'autorité reçoive un avis unique de ses conseils.

Toujours en terme de rationalisation, l'on peut s'interroger sur la cohérence de la réforme proposée lorsque l'article 2 énonce les mesures transversales applicables aux différents conseils consultatifs alors qu'un prescrit identique apparaît dans certaines dispositions relatives à certains organes spécifiques. Pour ne citer qu'un exemple, l'article 2, 14° énonce les cas où un membre est réputé démissionnaire alors qu'une disposition identique est reprise à l'article 16 relatif au Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. Dès lors que l'article 2 énonce des règles générales, il n'est pas adéquat de remettre ces règles dans les situations particulières. Comme l'énonce à juste titre la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis du 12 mars 2008, « *Cette manière de procéder des auteurs de l'avant-projet est fort lourde et dépourvue de pertinence : il est en effet inutile et incohérent de formuler un ensemble de règles générales («mesures transversales» selon l'avant-projet) destinées à s'appliquer à divers organismes et, de manière concomitante, d'introduire les mêmes règles dans les décrets qui créent certains des organismes auxquels ces règles sont applicables* »³.

De même, toujours dans le même esprit, il demeure étonnant de prévoir des mesures transversales à tous les organes consultatifs alors, qu'à titre d'exemple, l'article 2, 14°b mentionne qu'« *est réputé démissionnaire, sur décision de l'organisme, le membre: ...* ». Dès lors qu'il s'agit d'une mesure transversale, il n'est pas cohérent de prévoir une décision de l'organisme.

3 Avis 43.685/4 du 12 mars 2008 de la section de législation du Conseil d'Etat.

2. Sur le projet de décret en tant que tel

La Fédération tient à formuler diverses observations ponctuelles sur le projet de décret en tant que tel.

2.1. Article 1

L'article énonce les organes consultatifs qui seront directement concernés par l'application des mesures transversales. La Fédération s'interroge sur la question de savoir si tous les conseils et commissions sont visés et, dans la négative, quel sera le régime applicable aux organes consultatifs non repris dans le texte dès lors que le but du projet de décret, nonobstant les remarques énoncées ci-avant, a pour objectif de rationaliser l'ensemble de la fonction consultative.

2.2. Article 2

Il énonce des mesures applicables aux organes visés à l'article 1 du projet de décret. Dès lors qu'il s'agit de mesures transversales, il n'est pas cohérent de prévoir au sein même de la disposition, des exceptions au profit de certains organes consultatifs. A titre d'exemple, l'article 2, 12° prévoit que nul ne peut être désigné comme membre s'il a atteint l'âge de 67 ans mais cette disposition ne s'applique pas à la CRAT.

2.3. Article 2, 2°

En vertu de cette disposition, « *un membre suppléant ne peut siéger qu'en l'absence d'un membre effectif qu'il remplace* ». La Fédération s'oppose à une telle disposition. L'avis du CWEDD du 12 septembre 2006⁴ énonçait notamment que les membres suppléants participent également à l'élaboration des avis. Selon le CWEDD, si l'effectif participe à une section ou à un groupe de travail, le suppléant pourra participer à une autre section ou un autre groupe de travail en fonction des compétences mais également dans un souci de répartition du travail. Par ailleurs, le suppléant n'est à même de remplir sa fonction que moyennant une certaine connaissance des dossiers et des débats. Enfin, il faut aussi lui permettre de prendre connaissance des différents avis exprimés lors de l'assemblée plénière quand bien même il n'aurait pas voie délibérative.

Dans son avis du 24 août 2007, la CRAT énonçait notamment que « *... le bon fonctionnement d'un organisme consultatif dépend largement de la culture qui résulte du travail réalisé en commun au profit de l'intérêt collectif. Cette culture ne peut s'acquérir que si l'ensemble des membres, effectifs et suppléants, ont l'opportunité de participer ensemble aux débats. (...) Un suppléant intervenant ponctuellement sera déphasé par rapport à cette culture de l'intérêt collectif* »⁵. L'idée sous-jacente consiste donc à dire que les avis sont le fruit d'un travail collectif entre tous les membres, effectifs et suppléants.

2.4. Article 2, 10°

Le projet de décret prévoit que le délai dans lequel les organes consultatifs doivent rendre leur avis est de 35 jours et que ce délai peut être ramené à 10 jours. Cette disposition n'énonce

4 Avis du CWEDD du 12 septembre 2006, p.6.

5 Avis de la CRAT du 24 août 2007.

nullement les hypothèses dans lesquelles le délai peut être abrégé: le risque de dérive est donc beaucoup trop important.

Par ailleurs, l'organe doit pouvoir disposer du temps matériel nécessaire pour prendre connaissance du dossier, convoquer les membres du Conseil, préparer et rédiger son avis et soumettre ce dernier à l'assemblée du conseil consulté. La Fédération propose donc la suppression de cette phrase consistant à réduire à 10 jours le délai pour que l'organe consultatif rende son avis.

L'alinéa 2 de cette disposition prévoit, en outre, que le délai de 35 jours ne s'applique pas à la Commission régionale d'aménagement du territoire. L'exposé des motifs ne nous éclaire pas lorsqu'il énonce que cette exception est justifiée « *pour des raisons aisément compréhensibles* », (*sic*)... Il est exact que la CRAT est confrontée à des dossiers très lourds (révisions de plan de secteur par exemple) mais ces mêmes dossiers sont également soumis au CWEDD.

2.5. Article 2, 11°

L'article concerne l'interdiction de délibération en raison d'un intérêt direct, indirect, patrimonial ou personnel. La seconde phrase énonce le terme d' « *entité* ». La Fédération souhaiterait obtenir une définition précise de ce que l'on entend par ce terme car une grande incertitude demeure et pourrait être source d'ambiguïté.

2.6. Article 2, 12°

Le projet de décret énonce que « *nul ne peut être désigné comme membre s'il a atteint l'âge de 67 ans* » et précise que cette règle ne s'applique pas aux membres de la CRAT. Nous ne voyons pas l'opportunité d'une fixation d'un tel seuil dans une société où les gens vivent de plus en plus longtemps. On peut comprendre que différentes classes d'âge doivent être représentées au sein de commissions mais ceci n'implique pas d'imposer une limite d'âge de façon aussi radicale. En effet, plus une personne est âgée plus elle pourra faire profiter les autres membres de son expérience et de sa mémoire des dossiers. Cette disposition demeure donc inadéquate.

En outre, comme énoncé précédemment, la Fédération ne voit pas les raisons pour lesquelles une exception est établie en faveur des membres de la CRAT; cela heurte l'objectif de rationalisation.

2.7. Article 2, 14°

Il convient de formuler plusieurs observations sur cette disposition relative aux hypothèses où le membre de l'organe consultatif est réputé démissionnaire :

- tout d'abord, en ce qui concerne le point a, comme énoncé ci-dessus, la Fédération ne voit pas les raisons pour lesquelles une exception est prévue en faveur des membres de la CRAT alors que tel n'est pas le cas pour les autres organes consultatifs. Cela heurte de plein fouet l'objectif de rationalisation ;
- ensuite, en ce qui concerne le point b, il est incohérent de dire que l'article 2 contient des mesures transversales alors que l'article 2, 12° point b énonce que c'est « *sur décision de l'organisme* » qu'un membre sera réputé démissionnaire;
- en outre, le premier tiret du point b énonce qu'est réputé démissionnaire celui « *qui a été absent de manière non justifiée à plus de trois réunions consécutives auxquelles il a été régulièrement convoqué* ». Il conviendrait de définir ce que l'on entend par le terme

« réunions » (s'agit-il des réunions plénières et/ou des réunions de groupe de travail?). Dans le même ordre d'idée, doit-on parler de justification et si oui, de quel ordre pourrait-elle être ? Ne devrait-on pas se référer plus explicitement au fait d'être excusé ?

- enfin, le second tiret du point b prévoit que sera réputé démissionnaire sur base d'une décision de l'organisme, le membre qui aura été absent, sauf « *pour raisons médicales* », à plus de la moitié des réunions tenues au cours des douze derniers mois auxquelles il a été convoqué. La Fédération s'interroge quant au fait de savoir si la restriction aux seules raisons médicales est appropriée et s'il ne serait pas adéquat d'énoncer le concept de « *force majeure* » en lieu et place des raisons médicales.

2.8. Article 2, 20°

Les différents organes consultatifs doivent rédiger un règlement d'ordre intérieur pour régler une série de mesures énoncées dans cette disposition (nombre minimal de réunions annuelles, le caractère public ou non des réunions de l'organisme...).

Puisque que chaque organisme, en vertu de l'article 2, 14° b, peut réputer démissionnaire un de ses membres dans une série d'hypothèses, il semble adéquat que le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités de la démission dudit membre.

2.9. Article 4

Nous renvoyons à cet égard aux commentaires énoncés au sujet de l'article 2, 2°.

2.10. Article 7

Cette disposition énonce à nouveau la question du délai de 35 jours qui peut être réduit à 10 jours si ce n'est que dans ce cas-ci, il est mentionné que le délai peut être abrégé en cas d'urgence dûment motivée alors que tel n'est pas le cas à l'article 2, 10°. La Fédération craint que, nonobstant le fait que le délai peut être réduit à 10 jours en raison d'une urgence dûment motivée, il n'en demeure pas moins que le risque de dérive existe. On connaît des cas où la procédure d'extrême urgence est devenue la généralité (expropriations)... et l'urgence ne justifie pas que soit requis, de la Commission, un avis que celle-ci n'aura pas le temps de réfléchir ni d'étayer. D'une manière générale, si on peut concevoir que des situations exceptionnelles appellent l'urgence, gouverner sur base de décisions prises dans l'urgence, tout comme les exceptions ou les dérogations, n'est pas le signe d'une gestion saine, planifiée et démocratique de la chose publique. En termes de gouvernance, et notamment de transparence de l'action publique, cette manière de faire est caractéristique d'une dérive anti-démocratique, qu'elle soit voulue ou non.

2.11. Article 9

Cet article porte spécifiquement sur la CRAT : il est convenu de modifier l'article 6 alinéa 3 du CWATUP en insérant « *sauf en cas d'urgence dûment motivée, le Gouvernement consulte...* ». Pour les mêmes raisons que celles évoquées au point précédent, il convient donc de procéder à la suppression de la partie de phrase « *sauf en cas d'urgence dûment motivée* ».

Par ailleurs, cette modification n'est nullement motivée par les auteurs du projet. Elle est d'autant plus étonnante que, comme l'énonce la CRAT dans son avis du 24 août 2007, elle « *s'est toujours*

tenue à émettre son avis dans le délai assigné par le Gouvernement »⁶. La commission relève également que le Conseil supérieur des villes et communes ne subit pas une telle modification alors qu'il se trouve dans une situation similaire.

Par ailleurs, la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis du 12 mars 2008 notait : « *on peut se demander si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu de vue que les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après « CWATUP ») que tendent à modifier les articles à l'examen sont de nature réglementaire, et qu'il n'appartient de toute façon pas au législateur de les modifier »⁷ dans le cadre du présent décret.*

2.12. Article 10

Le projet de décret institue une Commission consultative du transport et de la mobilité laquelle doit pouvoir se prononcer et rendre des avis en terme de mobilité. La façon dont l'article 10 est libellé laisse à supposer que son champ d'intervention sera très limité : il est mentionné que cette Commission sera appelée à rendre des avis « *notamment sur tout problème spécifique en matière de services réguliers, de services réguliers spécialisés et de service de taxis (...)* » alors qu'elle devrait pouvoir se prononcer sur tout projet susceptible d'avoir un impact en terme de mobilité, et inscrire ses avis dans une réflexion globale en terme de mobilité.

2.13. Article 15

La Fédération s'interroge également sur le bien fondé et les raisons de la suppression du caractère obligatoire de la consultation du Comité supérieur de l'Union des Villes et des Communes. Le commentaire des articles ne permet nullement de connaître les raisons d'une telle suppression.

2.14. Article 41 et 42

Ces articles prévoient la suppression du Comité Energie. Or, ce dernier est composé de *stakeholders* qui n'auront plus leur mot à dire dès lors que le comité est remplacé par un avis du Conseil économique et social de la Région wallonne. Les auteurs de l'avant-projet justifient cette suppression par le fait que la composition entre les deux organes est similaire. Il s'en faut de beaucoup : notamment, en vertu d'un tel changement, les associations environnementales et les associations de consommateurs ne pourraient plus s'exprimer par l'intermédiaire de l'avis du Comité Energie.

La section de législation du Conseil d'Etat observe d'ailleurs, dans son avis du 12 mars 2008, qu'il n'existe « *aucun point commun entre la composition du Conseil économique et social de la Région wallonne, (...), et la composition du Comité Energie...* »⁸. Elle dit par ailleurs ne pas voir « *de quelle expertise particulière* » dispose le CESRW pour rendre des avis dans les matières traitées par le Comité Energie. Enfin, l'avis du CESRW du 9 juillet 2007 va également dans ce sens lorsqu'il

6 Avis de la CRAT du 24 août 2007.

7 Avis 43.685/4 du 12 mars 2008 de la section de législation du Conseil d'Etat.

8 Avis 43.685/4 du 12 mars 2008 de la section de législation du Conseil d'Etat.

énonce que « le Comité Energie doit rester une Commission consultative externe dont le CESRW assure le secrétariat »⁹.

Il semble dès lors qu'il serait inadéquat, en terme de bonne gouvernance, d'imposer de nouvelles missions à un organe consultatif (en l'espèce, le CESRW) alors que ce dernier les estime, lui-même, inopportunes. Le Comité Energie ne doit donc pas être supprimé. L'objectif de cet avant-projet de décret est de « rationaliser » mais pas de faire régresser la fonction consultative.

Par ailleurs, comme déjà énoncé dans la position de la Fédération du 12 décembre 2006, si le Comité devait être supprimé, il est nécessaire d'élargir la composition du CESRW à l'ensemble des composantes représentées au sein du Comité Energie, à savoir : les communes, provinces, producteurs d'énergie verte, consommateurs et associations de défense de l'environnement.

2.15. Divers points lacunaires

Enfin, la Fédération constate que les mesures « transversales » demeurent lacunaires sur un certain nombre de points. Il semble en particulier qu'il n'existe aucune disposition concernant :

- les avis qui pourraient être remis d'initiative par les Conseils dans le cadre de matières qui relèvent de leurs compétences. On en parle de façon sporadique dans les articles spécifiques pour certains organes consultatifs. C'est, notamment, le cas de l'article 11 pour le comité de concertation de la navigation intérieure. Comme déjà énoncé par la Fédération, il faut éviter que l'organe consultatif soit seulement limité à être « une chambre de réponse aux questions sur lesquelles l'autorité veut (ou doit) l'interroger » ;
- la publicité des projets adoptés par le Gouvernement à savoir les avant-projets, projets de décrets ou d'arrêtés ou notes définitives adoptés par le Gouvernement wallon en 1ère, 2ème, 3ème ou 4ème lecture ;
- la publicité des avis : aucune disposition sur la publicité de ceux-ci n'est organisée. Or, au nom d'un principe de transparence administrative mais également de l'accès à l'information en matière d'environnement, il serait adéquat de procéder à la publicité des avis sur Internet dès que le PV relatant l'adoption de l'avis a été approuvé en assemblée. A cet égard, nous renvoyons le lecteur à la position rédigée par la Fédération en décembre 2006 ;
- le fait que l'autorité administrative qui s'écarte de l'avis d'un organe consultatif est tenue de motiver formellement dans sa décision les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis ;
- le fait de déterminer le périmètre des avis obligatoires ;
- les moyens et l'autonomie dont disposent les organes consultatifs.

9 Avis du CESRW A.890 du 9 juillet 2007

3. Conclusion

Dans l'exposé des motifs du texte en projet, les auteurs de ce dernier arguent que l'objectif est « *de rationaliser la fonction consultative pour renforcer son rôle de support dans la définition des politiques publiques et pour favoriser la participation des acteurs économiques et sociaux et de la société civile au dialogue avec le pouvoir politique.*

(...)

Dans le développement de la réflexion sur la rationalisation, une atteinte constante a été portée à la pertinence des organismes consultatifs, à la performance de leur fonctionnement et à la simplification administrative »¹⁰.

A la lecture de la définition du terme « *rationalisation* », on peut déplorer que les dispositions prévues par ce projet de décret ne rencontrent guère ou prou l'objectif poursuivi.

10 Exposé des motifs du projet de décret portant rationalisation de la fonction consultative, Parl. w., 820, (2007-2008), p.1