



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.131/2
du 30 mars 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la
gestion des risques et des crises par la Région wallonne'

Le 17 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre les 27 et 30 mars 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. D'une manière générale, l'avant-projet se présente principalement comme organisant des outils d'information, de planification et de coordination destinés à prévenir les risques et les crises et à en permettre une gestion optimale lors de leurs éventuelles réalisation ou survenance. Outre des dispositifs normatifs propres, il octroie sur ces questions diverses habilitations au Gouvernement.

2. La prévention des risques et des crises est généralement appréhendée dans le cadre de compétences qui relèvent de celles exercées par l'autorité fédérale, comme par exemple la compétence attribuée en matière de maintien de l'ordre public général (police administrative générale)¹ ou la compétence résiduelle en matière de protection civile et de sécurité civile².

Il ressort notamment de l'exposé des motifs de l'avant-projet que l'intention poursuivie est de s'inscrire pleinement dans le respect de ces compétences, l'avant-projet ayant notamment pour fin de régler, selon son chapitre 4, la manière dont la Région wallonne « collabore de façon coordonnée et concertée avec les autorités compétentes » dans le cadre de l'évaluation des risques, de la planification d'urgence, de la gestion des situations d'urgence et de la période de rétablissement à l'échelon national ou local. L'exposé des motifs explique à cet égard que divers textes de droit fédéral définissent « des règles stipulant la manière dont il convenait d'agir pour protéger les personnes, leurs biens et leur espace de vie » en cas de situation de crise. Il relève que plusieurs de ces textes appellent dans leur dispositif la collaboration des régions en vue de leur mise en œuvre et qu'un des objets de l'avant-projet est d'organiser au niveau législatif les principes de cette collaboration, la Région étant envisagée comme un « partenaire de la gestion de crise », « sans préjudice des compétences légales et réglementaires fédérales en matière de planification d'urgence et de gestion de situations d'urgence ».

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

¹ Sur cette compétence, voir l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observations n^{os} 14 à 18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1951/001, pp. 64 à 66).

² Sur cette compétence, voir l'avis 68.936/AG précité, observations n^{os} 19 et 20 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1951/001, pp. 66 à 68).

Il en résulte que les « mesures » qui pourront être adoptées en vertu de l'article 3, 2°, b), de l'avant-projet, ayant trait à la volonté de « réduire la vulnérabilité, l'exposition et la probabilité des risques connus », ne pourront, sous couvert d'une police administrative spéciale de source régionale liée à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne, recouvrir l'adoption de mesures s'analysant comme des mesures de police administrative générale visant spécifiquement à préserver l'ordre public matériel ou à faire œuvre de protection civile ou de sécurité civile.

Interprété dans cet esprit, l'avant-projet ne soulève pas de difficulté quant à la compétence de la Région wallonne.

3.1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet à l'examen attribuent au Gouvernement des prérogatives qui sont inhérentes à tout Gouvernement, de sorte que ces points de matière sont déjà actuellement disponibles à l'action gouvernementale et ne nécessitent pas l'intervention du législateur. Il y a lieu de relever notamment :

- l'article 3, 3°, b), qui précise que le Gouvernement, en matière de préparation et d'anticipation, élabore et tient à jour un cadastre des moyens régionaux mobilisables en cas de crise ;

- les *litterae* a) et c) du 4° du même article 3, aux termes desquels le Gouvernement, en matière de gestion de crise, alerte et informe diverses autorités [4°, a)] et assure un appui régional [4, c)] ;

- le 5° du même article 3, qui prévoit que le Gouvernement assure la coordination des services publics régionaux et le lien avec les autres entités pendant la période de rétablissement consécutive à une situation d'urgence ;

- le 6° du même article 3, spécialement en ce qu'il s'applique aux personnels du Service public de Wallonie, qui habilite le Gouvernement à organiser des processus d'apprentissage ;

- l'article 5, alinéa 2, 1° et 2°, qui habilite le Gouvernement à réaliser, dans le cadre d'une analyse des risques, un état des lieux des principaux enjeux sociaux, environnementaux et économiques en Région wallonne (1°) et un répertoire des risques, identifiés en collaboration avec les services régionaux (2°) ;

- l'article 6, alinéa 4, qui habilite le Gouvernement à tenir à jour, à publier et à diffuser le plan régional de gestion de crise ; et

- l'article 7, 5°, qui permet au Gouvernement de contribuer dans sa sphère de compétence à la « période de rétablissement ».

Dans son principe, ce constat vaut aussi pour l'article 8 dès lors que l'échange d'informations en vue d'une bonne coopération entre autorités administratives, du moins lorsqu'il porte sur des informations dont l'accès n'est pas restreint par une législation spécifique, ne nécessite en principe pas d'habilitation décrétable particulière ³.

3.2. Le pouvoir législatif (fédéral et fédéré) se caractérise certes par une plénitude d'attribution ⁴, plénitude lui permettant de régler toute matière qui n'est pas formellement soustraite à son action. D'un point de vue purement décisionnel, rien ne l'empêche donc d'adopter les dispositions susmentionnées en question.

Cela étant, les inconvénients qui naissent de dispositions consacrant des règles et des principes allant de soi sont, d'une part, d'ajouter à la prolifération normative et, d'autre part, de figer l'action gouvernementale là où, particulièrement en matière d'urgence et de crises, une approche empreinte de flexibilité peut se recommander.

3.3. L'auteur de l'avant-projet appréciera si, compte tenu de cette observation, il considère indiqué d'y maintenir ces dispositions. Il adaptera, le cas échéant, l'ensemble de celui-ci en conséquence ⁵.

4. L'avant-projet compte plusieurs habilitations au Gouvernement afin de mettre en place les outils de prévention des risques et des crises et d'en permettre une gestion optimale.

Les notions de « crise » et de « gestion du risque » sont définies comme suit par l'article 1^{er}, 2^o et 3^o :

« 2^o crise : un événement dangereux ponctuel qui par sa nature ou ses conséquences affecte directement ou indirectement l'exercice des compétences de la Région wallonne, menace ses intérêts et services essentiels, requiert des décisions urgentes et exige une coordination des actions du Gouvernement et des services publics régionaux ;

3^o gestion du risque : processus cyclique visant à identifier les risques, dans le but les prévenir et de s'y préparer, de gérer les crises en résultant, de contribuer à un retour à la normale après celles-ci, et d'en tirer les enseignements ».

La Région wallonne dispose d'autres instruments normatifs pouvant s'inscrire dans des préoccupations analogues.

³ Il y aurait pareille nécessité lorsque des libertés sont en jeu ou que des obligations sont imposées à des tiers.

⁴ Voir not. P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, Paris, Giard & Brière, 1918, p. 121 ; J. VELU, *Notes de droit public*, vol. 2, éd. 1979-1980, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, p. 314 ; A. MAST et J. DUJARDIN, *Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, Story-Scientia, 7^e éd., 1983, p. 127.

⁵ Voir par exemple le renvoi fait par l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, à l'article 3, 3^o et 4^o, mentionnés ci-avant.

Tel est le cas par exemple des dispositifs régionaux en matière d'environnement, de politique de l'eau, de logement, de transport ou de politique de la santé. En particulier, l'environnement est un secteur qui, s'il n'est pas le seul, constitue l'un des principaux secteurs dans lesquels l'avant-projet identifie des « risques » ou des « crises » entrant dans son champ d'application. L'article 5, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet énonce ainsi que l'analyse des risques devant être élaborée par le Gouvernement contient en premier lieu « un état des lieux des principaux enjeux sociaux, environnementaux et économiques en Région wallonne »⁶.

En ce sens, l'exposé des motifs énonce ce qui suit :

« Il n'existe pas sensu stricto de cadre spécifique à la gestion d'une situation de crise au sens générique, la notion de crise étant en elle-même intimement liée à la définition qu'on lui donne. Ainsi, un même événement déclencheur pourra entraîner des conséquences minimales ou très graves, en fonction de l'exposition et de la vulnérabilité de la cible, et ce dans plusieurs domaines : sanitaire, économique, environnemental, social, réputationnel, etc. ».

Même si bon nombre des mesures qui pourraient être prises dans le cadre de l'avant-projet à l'examen n'ont pas nécessairement un rapport direct avec celles que le droit positif wallon organise déjà, il ne peut être exclu que, sur certains points, leurs objets se rencontrent, fût-ce partiellement.

Tel pourrait être le cas des « mesures visant à réduire la vulnérabilité, l'exposition et la probabilité des risques connus (sur la base de l'analyse des risques visées à l'article 5) » que le Gouvernement est habilité à prendre sur la base de l'article 3, 2°, b), de l'avant-projet. Il pourrait en aller de même pour les « procédures sectorielles » qu'il est habilité à « élaborer » en vertu de l'article 3, 3°, c), de l'avant-projet.

Sur la coexistence des dispositifs existants et celui en projet, l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet prend le soin d'énoncer que

« [l]e [Plan Régional de Gestion de Crise (PRGC) que le Gouvernement doit adopter] ne modifie pas et ne porte pas préjudice aux plans et mesures adoptés conformément à d'autres dispositions décrétales et réglementaires ».

Dans le même ordre d'idée, aux termes de l'alinéa 3, 3°, du même article 6, le PRGC doit comprendre au minimum « les modalités concertées de collaboration des services publics régionaux avec les autorités compétentes en matière de planification d'urgence et de gestion des situations d'urgence et les disciplines » mais il doit prévoir également

« les modalités d'articulation du PRGC avec les plans d'urgence élaborés par ces autorités compétentes, étant entendu que le PRGC ne porte pas préjudice au contenu de ces derniers ».

⁶ Il est renvoyé à l'observation particulière n° 1 formulée sous l'article 5 sur le caractère trop large de cet énoncé au regard de l'objet de l'avant-projet. Il n'en demeure pas moins que cette disposition illustre que les « enjeux environnementaux » constituent des éléments importants auxquels l'avant-projet entend permettre de faire face en cas de « crise » ou de « risque ».

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté normative, il paraît nécessaire d'énoncer de manière plus large une règle analogue d'articulation de l'avant-projet avec le droit positif existant, qui vaudrait pour l'ensemble du texte à l'examen, notamment pour les dispositions précitées de ses articles 3, 2°, b), et 3°, c).

5. Les observations particulières qui suivent sont formulées sous réserve de celles qui sont exposées ci-avant.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Articles 1^{er}, 3, 4, 6, 7 et 8

L'usage de la notion de « discipline » dans l'avant-projet suscite les difficultés suivantes.

Cette notion est définie par l'article 1^{er}, 9°, par référence à la définition que lui procure l'article 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal du 22 mai 2019 'relatif à la planification d'urgence et à la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national'.

Cette dernière disposition définit la notion de « discipline » comme étant « un ensemble fonctionnel de missions effectuées par divers services intervenants ».

La « discipline » au sens de l'avant-projet ne constitue donc pas un « service » mais « un ensemble fonctionnel de missions ».

Lorsqu'aux articles 3, 3°, a), *in fine*, 4°, a), second tiret, 4, alinéa 2, 2°, 6, alinéa 3, 3°, 7, alinéas 1^{er} et 2, 4°, et 8, il est fait usage de cette notion, définie par référence à des missions, placée sur le même plan notamment que les « autorités compétentes », définies par l'article 1^{er}, 8°, de l'avant-projet, le dispositif manque de clarté.

Il paraît préférable de définir la notion de « discipline » par une référence aux services identifiés par le chapitre III de l'arrêté royal du 22 mai 2019.

Article 1^{er}

1. Au 5°, il est préférable d'écrire que le PRGC est « le plan régional de gestion de crise visé à l'article 6 » de l'avant-projet.
2. Au 8°, compte tenu de la définition procurée par le 1° à la notion d'« arrêté royal du 22 mai 2019 », il y a lieu d'omettre les mots « relatif à la planification d'urgence et à la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national » après la mention de la date du 22 mai 2019.
3. Au 13°, afin de reproduire de manière exacte l'intitulé du règlement (UE) 2016/679, il y a lieu, *in fine*, d'insérer les signes et les mots « (règlement général sur la protection des données) ».

Article 3

- 1.1. Le 3°, a), impose au Gouvernement l'organisation d'une « permanence », au sujet de laquelle la déléguée du Gouvernement a expliqué ce qui suit :

« Il s'agit de l'organisation d'un service garde joignable 24H/24 et 7J/7 (téléphonique et email) qui est à disposition du Gouvernement, des services publics régionaux, des autorités et des disciplines. Le Gouvernement confiera cette tâche à l'administration ».

- 1.2. Le 6° évoque l'obligation d'organiser des « processus d'apprentissage », explicités comme suit par la déléguée du Gouvernement :

« Les processus d'apprentissage incluent les retours d'expérience (RETEX), les débriefings et tout autre manière d'apprendre des crises pour améliorer leur gestion future. Ces processus sont d'abord destinés aux services publics régionaux (compétences de la Région wallonne) mais sont aussi rendus accessibles et peuvent associer d'autres acteurs (autorités, disciplines) : en effet le débriefing 'en vase clos' n'est pas optimal. Néanmoins il ne s'agit pas ici de dupliquer ou remplacer les débriefings multidisciplinaires organisés le cas échéant par les autorités ».

- 1.3. Ces précisions gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

2. La section de législation aperçoit mal comment s'articule l'article 3, 4°, avec l'article 8.

Le dispositif sera revu sur ce point.

Article 4

L'alinéa 2, 3° ne précise pas ce que l'auteur de l'avant-projet entend par le « soutien » que le Gouvernement doit apporter à certaines actions.

Interrogée sur la question de savoir si ce soutien peut consister en l'octroi de subventions, la déléguée a fourni la réponse suivante :

« Le soutien peut prendre différentes formes, dont éventuellement des subventions. Mais il peut aussi se traduire par des collaborations et la participation à des initiatives émanant par exemple de la société civile en matière de culture du risque ».

L'article 4 doit être revu pour offrir de manière expresse la base juridique à l'octroi des subventions envisagées.

Article 5

1. La partie de l'analyse des risques consacrée, selon les termes de l'alinéa 2, 1°, à « un état des lieux des principaux enjeux sociaux, environnementaux et économiques en Région wallonne » a un objet extrêmement large, dépassant de beaucoup l'objet de l'avant-projet, portant sur la gestion des crises et des risques en Région wallonne.

Cette rédaction sera revue de manière à en faire correspondre l'objet à l'objectif de l'avant-projet.

2. Comme l'analyse des risques est une mission déléguée au Gouvernement par l'alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer les termes « à la demande » contenu dans l'alinéa 3 par les termes « à l'initiative ».

Article 7

L'alinéa 2, 5°, *in fine*, ne définit pas la notion de « période de rétablissement ».

Selon la déléguée du Gouvernement, cette notion provient directement de l'article 40 de l'arrêté royal du 22 mai 2019.

Il y sera dès lors renvoyé.

Article 8

À la fin de l'article 8, les mots « elle a » seront remplacés par les mots « il a » comme s'appliquant au Gouvernement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT