CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.020/4
du 29 janvier 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant des mesures d'exécution du décret neutralité carbone du … (date)'

#LW-DABYOEDAH-HFACAXV#

Le 4 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de trente jours [*], sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant des mesures d'exécution du décret neutralité carbone du … (date)'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 janvier 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2024.

---

[*] Par courriel du 4 décembre 2023.

*

#LW-DABYOEDAH-HFACAXV#

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Le projet à l'examen a pour objet l'adoption de mesures d'exécution s'agissant notamment du processus de participation citoyenne (chapitre 3 du projet) et du mécanisme de soutien aux communes (chapitre 4 du projet).

À cet égard, le projet ne met pas en œuvre l'ensemble des habilitations prévues par le décret du 16 novembre 2023 'Neutralité Carbone' ce qui a pour conséquence que les mécanismes envisagés pourraient ne pas être complètement opérationnels à l'issue de l'adoption du texte en projet.

2. Ainsi, s'agissant du mécanisme de participation citoyenne, l'article 15, alinéa 1er, du décret du 16 novembre 2023 prévoit :

> « Le Gouvernement détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement du processus de participation citoyenne ».

Si le chapitre 3 du projet met en œuvre une série d'habilitations ponctuelles en lien avec le processus de participation citoyenne [1], il reste en défaut de prévoir, de manière générale, les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un groupe de citoyens.

[1] Notamment celle prévue à l'article 14, alinéa 7, du décret du 16 novembre 2023 en ce qui concerne les jetons de présence et l'indemnité dont bénéficient les membres du groupe des citoyens.

#LW-DABYOEDAH-HFACAXV#

S'il peut s'envisager que les habilitations relatives à la détermination des conditions de participation à un groupe de citoyens [2] ou la détermination des tranches d'âge représentées au sein du groupe de citoyens sur la base des dernières statistiques publiées par l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique [3] fassent l'objet d'un arrêté spécifique lors de la mise en place d'un groupe de citoyens particulier organisé dans l'une des hypothèses prévues à l'article 13 du décret du 16 novembre 2023 [4], il semble résulter de l'habilitation prévue par l'article 15 de ce décret que des règles générales relatives à l'organisation transversale des groupes de citoyens et à leur fonctionnement doivent être arrêtées par le Gouvernement [5].

3. S'agissant de l'habilitation portant sur l'organisation d'une subvention visant à soutenir les communes dans leur politique énergétique et climatique [6], que mettent en œuvre les dispositions du chapitre 4 du projet, force est de constater que le projet n'exécute pas l'ensemble des habilitations que lui confère le décret en la matière, alors que l'exécution de ces habilitations est nécessaire afin d'assurer une mise en œuvre correcte et complète du mécanisme de subvention.

Il en est ainsi des habilitations suivantes :

– En ce qui concerne l'obligation pour les communes de rédiger « une planification communale climat, reprenant l'ensemble des actions et projets que la ou les communes envisagent de réaliser au cours de chaque année de la programmation triennale concernée », l'article 22, alinéa 2, du décret du 16 novembre 2023 prévoit que « [l]a commune peut être autorisée à déroger à [cette] règle […] pour une partie du droit de tirage lié à la première programmation pluriannuelle en vue de la réalisation de travaux ou d'une acquisition lors de la seconde programmation pluriannuelle ». L'article 22, alinéa 4, du décret du 16 novembre 2023 confie au Gouvernement le soin de préciser les conditions dans lesquelles la dérogation peut être accordée.

– Le Gouvernement est chargé de déterminer « la forme de la planification communale climat » et de préciser « les actions et projets pouvant être intégrés dans [celle-ci], ainsi que la grille d'analyse relative à l'éligibilité des planifications communales climat » [7].

---

[2] Article 14, alinéa 5, du décret du 16 novembre 2023.

[3] Article 14, alinéa 3, 2°, du décret du 16 novembre 2023.

[4] Ce qui peut se déduire du commentaire de l'article 14 du décret du 16 novembre 2023 : « [c]et article prévoit les modalités du groupe de citoyens. La constitution du groupe de citoyen est temporaire. Les renseignements relatifs au niveau d'étude et au niveau de revenu sont demandés aux citoyens tirés au sort dans le cadre de la constitution du groupe de citoyens. Les conditions de participation et les modalités d'avis seront précisées dans un arrêté du Gouvernement », *Doc. parl.*, Parl. w., 1493/1, 2023-2024.

[5] Selon le commentaire de l'article 15 du décret du 16 novembre 2023 « [c]et article prévoit l'organisation de la consultation citoyenne, les règles de prise de décisions et la publicité des conclusions ».

[6] Chapitre 6 du décret du 16 novembre 2023.

[7] Article 22, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 16 novembre 2023.

‡LW-DABYOEDAH-HFACAXV‡

– Le Gouvernement est chargé de déterminer « le taux de subvention », lequel « se situe entre cinquante et quatre-vingts pour cent selon les conditions fixées par le Gouvernement » [8].

– Enfin, il incombe au Gouvernement de déterminer la composition du comité de pilotage que la commune est tenue d'instaurer [9].

4. En conclusion, le Gouvernement veillera à assurer l'exécution du décret du 16 novembre 2023 de manière complète et correcte.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il est rappelé que le préambule d'un arrêté doit viser les articles des textes législatifs qui lui procurent un fondement juridique, ainsi que leurs subdivisions pertinentes [10].

Par conséquent, l'alinéa 1er visera les articles 8, § 2, alinéa 2, 14, alinéas 5 et 7, 15, 16, alinéas 1er, 3 et 4, 19, alinéa 1er, 20, alinéa 2, 21, 22, alinéas 6 et 7, 23, alinéa 2, 24, alinéa 2, 25, 40 et 41, alinéa 1er, du décret du 16 novembre 2023.

2. La date mentionnée à l'alinéa 5 sera complétée.

3. Le projet d'arrêté est de nature à influencer les finances des villes et communes. Conformément à l'article 2/11, 1°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative', la consultation de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie sur le projet d'arrêté constitue une formalité obligatoire. Dès lors, l'avis de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie sera mentionné sous la forme d'un visa et non d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1er

Au 1°, le décret du 16 novembre 2023 sera mentionné avec sa date exacte.

[8] Article 24, alinéa 3, du décret du 16 novembre 2023.

[9] Article 27, alinéa 2, du décret du 16 novembre 2023.

[10] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.1.b.

‡LW-DABYOEDAH-HFACAXV‡

Article 4

1. L'alinéa 2 prévoit :

> « Le citoyen exclu d'un groupe de citoyens au sens de l'article 14, alinéa 5 du décret neutralité carbone dispose d'un recours contre cette décision auprès de l'Agence suivant les modalités déterminées par le Ministre qui a le Climat dans ses attributions ».

Interrogée sur la question de savoir si la disposition envisage la mise en place d'un recours administratif organisé et obligatoire, la déléguée du Ministre a répondu qu'il s'agissait de mettre en place un recours par essence facultatif.

Faute d'un fondement juridique permettant au Gouvernement de mettre en place un recours administratif organisé [11], la disposition en projet n'est admissible que si elle doit être comprise comme mettant en place un simple recours facultatif auprès de l'Agence [12]. L'alinéa 2 sera revu afin de faire ressortir le caractère facultatif du recours.

2. Par ailleurs la section de législation n'aperçoit pas à quelles décisions ou situations se rapporte le recours. Porte-t-il sur les situations d'exclusion mentionnées à l'article 14, alinéa 6, du décret du 16 novembre 2023, sur les situations dans lesquelles un citoyen ne remplit pas les conditions fixées par le Gouvernement en application de l'article 14, alinéa 5, de ce décret ou encore sur les situations dans lesquelles un membre d'un groupe de citoyens méconnaitrait l'article 4, alinéa 1er , du projet ?

Le dispositif sera clarifié afin de déterminer de manière explicite les objets sur lesquels le recours facultatif mis en place peut porter.

Article 5

De l'accord de la déléguée du Ministre, à l'alinéa 2, la dernière phrase sera omise.

[11] L'article 14, alinéa 5, du décret du 16 novembre 2023 ne prévoit pas l'existence d'un tel recours et n'habilite pas le Gouvernement à le mettre en place.

[12] Voir l'avis 45.558/4 donné le 17 décembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2009 'relatif aux prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure'. Voir également l'avis 45.421/4 donné le 12 novembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 20 novembre 2008 'portant exécution du décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, ensembles et sites ainsi qu'aux fouilles'.

‡LW-DABYOEDAH-HFACAXV‡

Article 7

L'alinéa 2 prévoit que l'ensemble des fonctionnaires et agents « de l'administration et de l'Agence accèdent aux informations du registre national visées à l'article 16 alinéa 1er in fine du décret neutralité carbone ». Au regard du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, l'auteur du projet doit pouvoir justifier la nécessité de donner accès à ces informations à l'ensemble des personnes visées. À défaut le dispositif sera revu afin d'identifier plus précisément les catégories de personnes ayant accès à ces informations.

Article 9

Au 7°, il y a lieu de compléter la définition en renvoyant à l'article 1er, 5°, du décret du 22 novembre 2018 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières transférées à la Communauté française'.

Article 11

Le renvoi opéré à l'article 9 sera remplacé par un renvoi à l'article 10.

Article 14

L'article à l'examen exécute l'article 22, alinéas 6 et 7, du décret du 16 novembre 2023. Il est toutefois inutile de mentionner qu'il met en œuvre « l'article 22 du décret neutralité carbone », cette information apparaissant déjà à la lecture du visa du préambule consacré aux fondements juridiques du projet.

La disposition sera revue en conséquence.

Une observation analogue vaut pour les articles 15 à 18 du projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

#LW-DABYOEDAH-HFACAXV#