

Réforme de la fonction consultative
Position d'Inter- Environnement Wallonie
du 12 décembre 2006
Version du 15/12/06

Table des matières

0.	Résumé exécutif.....	3
1.	Objectifs de la réforme, méthodologie et calendrier du Gouvernement wallon.....	4
2.	Rôles de la fonction consultative.....	5
2.1.	Pour une démocratie vivante.....	5
2.2.	Quelle articulation avec le pacte associatif ?	6
2.3.	Entre l'expertise et la citoyenneté	6
2.4.	Quelle place face à l'action des lobbies ?	7
3.	Position sur la réforme de la fonction consultative	8
3.1.	Remarques préliminaires	8
3.1.1.	« Benchmarking » et « audit » extérieur ?.....	8
3.1.2.	Les objectifs de la réforme	8
3.1.3.	Le caractère nécessairement transversal de la réforme de la fonction consultative wallonne	8
3.1.4.	Le CESRW au coeur de la réforme ?.....	9
3.1.5.	Les exigences concurrentes de transversalité et de spécificité de la fonction consultative wallonne	9
3.2.	Mesures transversales propres au bon fonctionnement des conseils.....	9
3.2.1.	Accès à l'information et circulation de l'information du Gouvernement vers les conseils	10
3.2.2.	Délais de remise d'avis	10
3.2.3.	Avis d'initiative.....	11
3.2.4.	Publicité des avis	11
3.2.5.	Motivation et suivi des décisions.....	11

3.2.6.	Moyens et autonomie des conseils	11
3.2.7.	Relations avec l'administration.....	12
3.2.8.	Détermination du périmètre des avis obligatoires	12
3.2.9.	Responsabilité de l'autorité qui consulte	12
3.2.10.	Indépendance des membres	12
3.2.11.	Circulation de l'information entre conseils	13
3.2.12.	Suppression du mécanisme des délégations d'un conseil dans un autre conseil.	13
3.3.	Structuration de la fonction consultative.....	13
3.3.1.	Les premiers pas vers une réforme.....	14
3.3.1.1.	Au niveau micro pour chacun des conseils environnementaux	14
3.3.1.2.	Au niveau intermédiaire.....	15
3.3.1.3.	Au niveau macro	16
3.3.2.	Vers un changement de plus grande amplitude.....	16
3.3.2.1.	Relations entre la structure « coupole » et les commissions spécialisées qui la composent.....	17
3.3.2.2.	Le conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW)	17
3.3.2.3.	Mise en place d'un conseil consultatif de la région wallonne pour le développement durable (CRWDD)	18
3.3.2.4.	Création d'un conseil wallon de l'environnement (CWE)	19

La présente position a été rédigée en tenant compte des discussions qui se sont tenues dans les différentes commissions d'avis auxquelles Inter-Environnement Wallonie et ses associations sont représentées ainsi que des réflexions issues du conseil associatif organisé le 28 août 2006. Elle a été adoptée par le conseil d'administration d'IEW le 12 décembre 2006.

0. Résumé exécutif

Inter-Environnement soutient les positions suivantes :

- une évaluation préalable de la fonction consultative (benchmarking), de préférence par un consultant extérieur ;
- une articulation de la réflexion sur la fonction consultative avec celle à mener dans le cadre du Pacte associatif ;
- l'intégration du conseil économique et social de la Région wallonne dans la réflexion d'ensemble sur la fonction consultative ;
- une réforme transversale ou horizontale de la fonction consultative (et non verticale dans les compétences des Ministres fonctionnels) ;
- un renforcement de la fonction consultative plutôt qu'une parcellisation des consultations, via les « lobbies » ;
- une co-existence des rôles a priori antinomiques d'expertise des commissions et d'ouverture sur la société ;
- un meilleur accès à l'information des décisions et projets de décisions, adoptés par le Gouvernement wallon (publicité active via internet des projets dès leur adoption en 1^{ère} lecture) ;
- l'adoption de mesures de bon fonctionnement communes à l'ensemble des conseils ;
- en termes de structuration de la fonction consultative, la Fédération propose autant de premiers pas qui pourraient conduire à un changement de plus grande amplitude. Partant du niveau micro, conseil par conseil, jusqu'au niveau macro de l'ensemble de la fonction consultative wallonne, IEW formule les suggestions suivantes :
 - à l'échelle de l'ensemble des conseils environnementaux au sens large :
 - la création d'une section mixte au CWEDD et à la CRAT pour traiter conjointement des dossiers d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
 - la création d'un conseil de la ruralité ;
 - de manière générale, l'organisation d'avis conjoints entre les commissions : section mixte, groupe de travail mixte,...;
 - à l'échelle de l'ensemble de la fonction consultative:
 - dans un premier temps :
 - l'organisation d'une synergie entre les différentes compétences au niveau du Gouvernement ;
 - l'ouverture progressive du CESRW à d'autres acteurs de la société civile (consommateurs, mouvance associative dans son ensemble, UVCW, producteurs

d'énergie verte...) en commençant par leur intégration au CESRW, à titre d'observateurs¹ de la vie socio-économique;

- et, ensuite, la rationalisation des conseils autour de quelques grands conseils, dont :
 - le conseil wallon économique et social,
 - le conseil wallon du développement durable ,
 - le conseil wallon de l'environnement.

1. Objectifs de la réforme, méthodologie et calendrier du Gouvernement wallon

Ce projet de position intervient dans le cadre de la réforme de la fonction consultative initiée par le Gouvernement wallon. Nous proposons de poser le contexte politique de la réforme et d'en détailler les objectifs.

La Déclaration de Politique Régionale du 20 juillet 2004 du Gouvernement wallon prévoit de manière explicite la réforme de la fonction consultative.

Ainsi peut-on lire dans la DPR :

- Chapitre I.1.A.b « Supprimer les entraves à la création et au développement d'activités » :

« ... raccourcissement des délais de décision, notamment par une réforme de la fonction consultative. Cette réforme doit conduire à pouvoir bénéficier plus rapidement d'avis éclairés. Le nombre d'avis requis ainsi que le nombre d'organes d'avis seront réduits. Les organes d'avis seront composés de la manière la plus efficace possible. »

- Partie II : Les politiques sectorielles, point 19 : Pacte associatif :

« C'est tout l'espace civil qu'il faut réaménager autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation. Concrètement, cela implique :

Une évaluation des conseils consultatifs existants suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande efficacité.

Le règlement des durées et cumuls des mandats dans ces organes.... ».

Le 8 juin 2006, le Gouvernement wallon a approuvé le champ d'application de la réforme. Celle-ci s'articule autour de mesures transversales qui touchent au fonctionnement des instances de consultation, d'une part, et de propositions de réorganisation spécifiques touchant les différentes commissions sectorielles, d'autre part. Pour ces dernières, chaque Ministre a formulé des propositions.

Les instances de consultation ont été consultées sur les orientations spécifiques qui les concernent, en plus des mesures transversales. Certains de ces avis sont disponibles au grand public².

¹ Disposant d'une voix consultative et non délibérative.

² Notamment celui du conseil économique et social de la Région wallonne sur www.cesrw.be.

Dans le courant de 2007, les Ministres fonctionnels devront transmettre les modifications à apporter aux décrets spécifiques et le Ministre-Président se chargera de présenter au Gouvernement wallon un avant-projet de décret-cadre de la réforme de la fonction consultative.

2. Rôles de la fonction consultative

Avant d'aborder l'avis proprement dit d'Inter-Environnement Wallonie, interrogeons-nous sur ce qu'est la fonction consultative et sur ses finalités.

2.1. Pour une démocratie vivante

Il y a encore quelques années, les choses paraissaient simples : les gouvernants gouvernaient, les managers géraient, tandis que les grandes puissances menaient les affaires du monde. Depuis les années '70, un même sentiment tend à prévaloir : celui d'une complexité croissante de l'environnement économique, social et politique, lié à l'affirmation de nouveaux acteurs, à l'enchevêtrement des niveaux local, national et international. Dans ce contexte, les formes classiques de gouvernement sont mises en doute dans leur capacité à coordonner des actions collectives (...). Allemand, S., 2002, Gouvernance : le pouvoir partagé in Le pouvoir. Des rapports individuels aux relations internationales, 2002, Editions sciences humaines

De plus en plus, gouverner, c'est mettre en rapport des groupes d'intérêt, des institutions et des acteurs de toute nature, chacun possédant sa logique propre, sa rationalité et ses objectifs. Le rôle de l'action politique est conçu comme facilitateur et fédérateur, plutôt que coercitif et d'imposition. Ruano-Borbalan, J-C, Sciences politiques. Les métamorphoses du pouvoir, ibid..

Dans l'avis qu'il a remis sur le projet de réforme de la fonction consultative, le Conseil wallon de l'environnement pour un développement durable³ a défini la fonction consultative « *comme l'organisation de la consultation de la société civile et des acteurs concernés au sein d'organes spécialisés, créés et composés à l'initiative des autorités publiques en vue d'y confronter les points de vue des membres, d'y dégager les consensus possibles, et recueillir des avis collectifs permettant d'éclairer la prise de décision⁴* ».

La plupart des conseils et commissions, chargés de rendre des avis par et pour le compte du pouvoir exécutif, sont nés après la seconde guerre mondiale. C'est ainsi que des dizaines d'instances d'avis ont été mises sur pied dans tous les domaines où s'exerce l'action des pouvoirs publics et à tous les niveaux de pouvoirs : économie, social, santé, environnement, transports, enseignement, justice, etc...Etat fédéral, communautés, régions, communes...Leur existence témoigne du souci de leur créateur de disposer d'un avis à la fois concerté et réfléchi. L'objectif affiché est double : il s'agit de conduire les acteurs d'un domaine à s'entendre et d'améliorer ainsi la décision finale. Plus profondément, le fait que la concertation et la consultation se situent de plus en plus au cœur même de la décision politique montre une évolution d'un mode de gouverner autoritaire et unilatéral vers un mode de « gouvernance » de plus en plus participatif et collégial.

³ Ci-après, le CWEDD.

⁴ Avis du CWEDD du 14 septembre 2006 sur la réforme et la rationalisation de la fonction consultative en matière d'environnement.

2.2. Quelle articulation avec le pacte associatif ?

En réponse à la consultation organisée par les Gouvernements régionaux et communautaire, Inter-Environnement Wallonie a estimé qu'il était opportun de conclure un pacte associatif⁵. D'abord, il permettrait de reconnaître et préciser les rôles du secteur associatif vis-à-vis des organes officiels. Ensuite, face à la marchandisation croissante des services et la diminution du pouvoir parlementaire et exécutif vis-à-vis de la sphère économique, le secteur associatif présente une force de résistance utile aux élus. Enfin, un pacte associatif jeterait les bases stables du dialogue et d'une collaboration des associations avec les instances publiques.

Cependant, la Fédération a attiré l'attention des Gouvernements notamment contre le risque de « tuer » les formes nouvelles et émergentes d'actions citoyennes, essentielles à l'évolution de notre société, en excluant le cas échéant du paysage de l'acceptabilité politique des initiatives qui ne voudraient pas entrer dans le cadre du futur pacte ou qui seraient encore à un stade « émergent », insuffisamment structuré.

S'agissant de la représentation structurelle du monde associatif, plutôt que de vouloir « coaguler » le secteur associatif, la Fédération est d'avis qu'il serait d'abord nécessaire de réorganiser la fonction consultative, actuellement excessivement éclatée, et qui consomme une grande quantité de ressources pour l'associatif. L'un des enjeux majeurs est donc bien de réduire le nombre de ces cénacles tout en adaptant la représentation des participants à la réalité. A titre d'exemple, à quand la représentation au sein du conseil économique et social de la région wallonne⁶ et du CWEDD des associations à finalité plus sociale ?

2.3. Entre l'expertise et la citoyenneté

La fonction consultative semble bien tiraillée entre un rôle d'expertise, parfois pointue, et un rôle de démocratie participative. Nombre d'instances sont devenues des experts, tant leurs avis sont précis, pointus, quand ils ne sont pas carrément scientifiques. A des degrés de technicités divers, tels sont les cas du conseil supérieur wallon de la conservation de la nature⁷ (dérogations à la loi sur la conservation de la nature), du CWEDD ou de la commission régionale d'aménagement du territoire⁸ (évaluation environnementale). La technicité des avis est à mettre pour partie sur le compte de la composition des instances (permanents d'organismes plutôt qualifiés) et pour une autre partie, sur celui de l'expérience acquise.

En contre-point à cette expertise, parfois bien nécessaire, la fonction consultative doit demeurer ouverte à l'ensemble des acteurs de la société. Cette ouverture implique une redistribution des cartes afin d'intégrer de nouveaux acteurs, que l'on songe aux producteurs d'énergie verte ou aux associations à connotation sociale. Or, l'institutionnalisation qui préside nécessairement à la fonction consultative tend à geler les conseils dans leur composition initiale et leurs prérogatives propres. Que l'on bouge une pièce et c'est l'ensemble des équilibres en place qui s'en trouve bouleversé !

⁵ La position d'IEW sur le Pacte associatif est disponible sur le site internet www.iewonline.be.

⁶ Ci-après le CESRW.

⁷ Ci-après le CSWCN.

⁸ Ci-après la CRAT.

2.4. Quelle place face à l'action des lobbies ?

Il n'est pas rare d'entendre opposer l'action de lobby à celle de la fonction consultative. D'aucuns prétendent même qu'il est plus efficace d'exercer un lobby direct auprès des décideurs plutôt que de se fatiguer à accoucher d'un avis collégial dans la touffeur d'un conseil... D'autres encore estiment que la participation à l'avis de l'instance de consultation impliquerait un renoncement à défendre, dans le chef de l'organisme participant, une position forte et indépendante.

Nous pensons que l'action de lobby et celle à mener avec d'autres dans le cadre de la fonction consultative ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Bien au contraire, elles sont complémentaires, même si nous pensons que l'action de la fonction consultative doit être prioritaire, compte tenu de sa plus grande légitimité et de sa plus grande valeur ajoutée.

L'organisme développe bien souvent un avis ou une position qui lui est propre. Cet avis, cette position, a suivi une procédure, éventuellement démocratique, interne à l'organisme. A IEW, toute position doit être concertée au sein d'un conseil associatif rassemblant les associations membres désireuses de participer à l'élaboration de la position. Le projet de position est validée, ensuite, en interne et soumis au conseil d'administration de la Fédération. Il devient alors la position officielle de la Fédération.

Mandatés par l'organisme pour défendre son avis officiel au sein du conseil, ses représentants sont confrontés aux mandats des représentants des autres organismes et la marge de manoeuvre que chacun obtiendra dans son mandat respectif permettra de créer un avis différent - parfois véritablement novateur- des positions individuelles de chacun des organismes participants. Par ailleurs, les discussions entre les représentants des différents organismes permettent bien souvent d'affiner les positions respectives des uns et des autres, tant il est vrai que personne n'est détenteur de la vérité universelle.

Dans un tel contexte, la participation apparaît comme le seul moyen permettant d'encre fonder une légitimité, reconnue par tous, des décisions prises par les élus. En clair, l'autorité publique s'appuiera sur l'ensemble des avis remis par les différentes parties intéressées, au travers des enquêtes publiques et des commissions consultatives d'avis, et justifiera sa décision en regard des avis – qu'elle n'a évidemment pas l'obligation de suivre. L'écoute de chacun et la transparence du processus décisionnel permettent à tous les intéressés de comprendre la décision, et surtout pourquoi elle diverge, le cas échéant, de la position qu'ils avaient chacun défendue. Dans ce schéma, la négociation au sein de commission d'avis revêt une importance capitale : elle permet à l'autorité de fonder sa décision en regard d'une argumentation cohérente, elle contribue à la transparence administrative et, surtout, elle amène les différents groupes d'intérêts à se rencontrer, quitte souvent, à se confronter. Dans un contexte social marqué par la parcellisation des intérêts et par l'éclatement culturel, la participation recrée de la cohésion sociale, et celle-ci est indispensable pour que le processus décisionnel puisse encore exister. Enfin, ce processus participatif permet une meilleure adhésion de la population, notamment au travers des réseaux associatifs, aux politiques mises en œuvre.

3. Position sur la réforme de la fonction consultative

En juin 2000, Inter-Environnement Wallonie a formulé des propositions destinées à réorganiser la fonction consultative en Région wallonne⁹. Comme précédemment dit, nous avons été consultés sur des propositions concrètes portant tant sur le fonctionnement général des conseils (mesures transversales) que sur la structuration de la fonction consultative (mesures conseil par conseil). Ces propositions, formulées sous forme de notes d'orientation, sont en pleine maturation.

Par voie de conséquence, notre avis portera, à ce stade, sur les recommandations et propositions générales que l'on peut faire (faites indépendamment de toute proposition gouvernementale), sur ces deux volets, fonctionnement et structuration. A l'exception de quelques remarques préliminaires relatives au processus même de la réforme, nous réservons notre position sur le projet proposé par le Gouvernement, lorsque celui-ci aura pris une forme plus aboutie.

3.1. Remarques préliminaires

3.1.1. « Benchmarking » et « audit » extérieur ?

L'effort de recensement, par le Gouvernement wallon, de la multitude des instances de consultation et de leur mode de fonctionnement est appréciable. Toutefois, la réalisation d'une évaluation des instances de consultation, de préférence par un consultant extérieur, ou un « benchmarking » de la fonction consultative dans les régions et pays voisins permettrait de bénéficier d'un regard neuf sur la question et d'envisager un large éventail de propositions. Il nous semble que le Gouvernement se donnerait alors les moyens d'une réforme d'amplitude ou, à tout le moins, novatrice.

3.1.2. Les objectifs de la réforme

Dans la déclaration de politique régionale de juillet 2004, le Gouvernement wallon s'est fixé deux objectifs bien distincts s'agissant de la fonction consultative : il s'agit d'une part, de supprimer les entraves à la création et au développement d'activités et, d'autre part, dans le cadre du pacte associatif, de réaménager l'espace civil autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation. Si les premières propositions transversales et spécifiques traduisent, à suffisance, le premier objectif, il convient de ne pas perdre de vue la réflexion d'ensemble sur le réaménagement de l'espace civil. Nous renvoyons sur ce point à l'avis que la Fédération a rendu sur le Pacte associatif¹⁰.

3.1.3. Le caractère nécessairement transversal de la réforme de la fonction consultative wallonne

Nous pensons que l'effort de rationalisation ne peut se réaliser de manière verticale dans la compétence du Ministre, mais bien, de manière horizontale, compte tenu des rapprochements à faire entre les différents porte-feuilles ministériels, tels l'aménagement du territoire, l'énergie, le patrimoine, l'environnement, ...

⁹ Voir Position d'IEW – juin 2000 disponible sur le site internet www.iewonline.be.

¹⁰ La position d'IEW sur le Pacte associatif est disponible sur le site internet www.iewonline.be.

3.1.4. Le CESRW au coeur de la réforme ?

Jusqu'à présent, les notes d'orientations du Gouvernement wallon n'appréhendent pas la place du CESRW dans l'ensemble de la réflexion sur la réforme de la fonction consultative. Il serait regrettable que le Gouvernement wallon se prive ainsi d'emblée d'une réflexion sur l'instance qui constitue pourtant l'une de ses pièces maîtresses. Au-delà du déséquilibre qu'une telle exception engendre entre le CESRW et les autres conseils wallons, c'est bien la réflexion globale sur l'ensemble du paysage consultatif qui en serait affectée.

L'intégration du CESRW dans la réflexion d'ensemble menée par le Gouvernement wallon permettrait peut-être de porter la réflexion sur l'intégration du développement durable au niveau du CESRW et pas seulement au niveau du CWEDD, comme le Gouvernement l'a envisagé de prime abord¹¹. Nul doute que le rôle premier d'organe de concertation entre les partenaires sociaux et économiques constitue une difficulté supplémentaire à la réforme de l'institution...

3.1.5. Les exigences concurrentes de transversalité et de spécificité de la fonction consultative wallonne

Les exigences concurrentes de transversalité et de spécificité des conseils semblent bien constituer l'écueil majeur à tout projet de rationalisation profonde de la fonction consultative régionale. En effet, elles interrogent d'emblée le type de rapport à créer entre une future et éventuelle structure coupole et les sous-commissions ou chambres spécialisées qui en seraient les composantes¹².

Par exemple, les interactions existant entre les trois piliers du développement durable devraient se refléter au travers, d'une part, des relations entre des conseils dotés de compétences transversales comme le CESRW, le CWEDD, la CRAT, et d'autre part, des habitudes de consultations du Gouvernement wallon, en fonction des sujets soumis à la consultation.

En effet, le CESRW, le CWEDD et la CRAT¹³ ont pour tâche de remettre des avis sur des matières ayant des incidences sur le cadre de vie des gens. D'ailleurs, il n'est pas rare que ces trois conseils soient sollicités sur des mêmes sujets¹⁴. Cependant, l'avis que rendra chacun de ces trois conseils reflètera la spécificité du regard ainsi porté. Si l'avis du CESRW comporte un évident accent socio-économique, celui du CWEDD donnera un avis plus spécifique à l'environnement.

3.2. Mesures transversales propres au bon fonctionnement des conseils

IEW revendique un rôle significatif et clair de la fonction consultative régionale en Wallonie, ce qui implique qu'un certain nombre de conditions soient remplies en termes de délais, de droit d'initiative, de publicité des avis, de motivation et de suivi des décisions, de moyens et d'autonomie des conseils, ...

¹¹ Voir infra, point 3.3.2.2.

¹² Voir infra, point 3.3.2.1.

¹³ L'aménagement du territoire organise l'ensemble des fonctions liées à l'activité humaine, à la nature.

¹⁴ Accords de branche conclus entre les industries et la Région wallonne en vue de réduire les émissions de CO₂ et d'améliorer la performance énergétique ; Plan prioritaire d'affectation des sols à l'activité économique ; Politique d'assainissement des sols pollués.

Les mesures préconisées ci-dessous sont dites « transversales » en ce qu'elles touchent au bon fonctionnement de l'ensemble des conseils.

Reprises de l'avis d'IEW de juin 2000, ces mesures ont fait l'objet d'une actualisation.

3.2.1. Accès à l'information et circulation de l'information du Gouvernement vers les conseils

A l'heure actuelle, les commissions ne sont informées des politiques du Gouvernement que par le biais des demandes d'avis formulées par les Ministres. Pour rappel, depuis que la chancellerie ne communique plus les notes du Gouvernement wallon, l'ensemble de la société civile est amenée à formuler ses demandes d'accès à l'information auprès du Ministre fonctionnel concerné. Pour une commission et les diverses sensibilités qui y sont représentées, la consultation de la commission par le Gouvernement sur un projet donné lui permet donc d'avoir un accès direct au dossier.

Nous pensons qu'il convient de bien séparer l'accès à l'information de la consultation proprement dite, tout en soulignant que la première est une condition sine qua non à l'exercice de la seconde. A cette fin, nous préconisons de renforcer la diffusion sur internet des projets adoptés par le Gouvernement¹⁵, notamment :

- par la mise en réseau des extranets du Gouvernement wallon et du CESRW (qui assure le secrétariat d'un nombre conséquent de commissions) ;
- par un accès direct au bénéfice du public des projets adoptés, via le site portail du Gouvernement wallon et au diapason de ce que propose l'Europe sur son site portail, par exemple.

La faculté de rendre des avis d'initiative, combinée avec un accès facilité à l'information, devrait concourir à une meilleure circulation de l'information entre les conseils et le Gouvernement.

3.2.2. Délais de remise d'avis

La consultation d'un conseil consultatif par une autorité doit laisser à celui-ci le temps matériel de :

- prendre connaissance de la question posée,
- préparer sa réponse,
- soumettre sa proposition à l'assemblée du conseil consulté.

L'avis ne peut être de la seule responsabilité de techniciens, il doit faire l'objet d'un débat et d'un vote.

Le délai minimum en dessous duquel un tel fonctionnement est illusoire est de 30 jours à dater de la réception par le conseil de l'ensemble des documents. Ce délai, lui-même très court, ne peut être respecté sans un certain nombre de conditions relatives à l'organisation interne des conseils et aux moyens disponibles.

¹⁵ Par projets adoptés par le Gouvernement, nous entendons les avant-projets, projets de décrets ou d'arrêtés ou note définitive, adoptés par le Gouvernement wallon en 1^{ère}, 2^{ième}, 3^{ième} ou 4^{ième} lecture.

3.2.3. Avis d'initiative

Un conseil consultatif doit pouvoir, d'initiative, se saisir de toute question relative à ses missions. Dans le cas contraire, le rôle du conseil est limité à celui d'une chambre de réponse aux questions sur lesquelles l'autorité veut (ou doit) l'interroger. Il ne peut se saisir lui-même d'une problématique, même si celui-ci apparaît comme essentiel.

Nous suggérons les modalités suivantes :

- le conseil pourrait se saisir d'initiative d'une question au consensus et à défaut de consensus, moyennant une majorité qualifiée ;
- le conseil informe, d'abord, le Ministre de tutelle, de son souhait de se saisir d'un avis d'initiative. Une fois l'avis adopté, le conseil communique toujours dans un premier temps le résultat de son travail à :
 - son Ministre de tutelle (avis d'initiative),
 - l'autorité qui a fait appel à lui (avis demandé).

3.2.4. Publicité des avis

Les avis des conseils consultatifs sont destinés prioritairement à l'autorité compétente qui en a fait la demande. Dès que celle-ci a eu l'occasion d'en prendre connaissance, et le cas échéant de réagir, ces avis sont du domaine public.

La nécessité de transparence et le fait que, d'une manière ou d'une autre, les avis de conseils ne peuvent être tenus éternellement « secrets » plaident pour que la publicité des avis soit organisée. IEW propose que les avis des conseils consultatifs soient disponibles sur Internet dès que les procès-verbaux relatant l'adoption de ceux-ci ont été approuvés en assemblée, soit bien souvent dans le mois qui suit l'adoption des avis et leur communication à l'autorité compétente.

3.2.5. Motivation et suivi des décisions

Les avis des conseils sont consultatifs. L'autorité compétente n'est pas tenue de s'y tenir. Toutefois, au cas où elle s'écarterait de l'avis proposé par les conseils, l'autorité doit motiver sa décision. Cette disposition résulte notamment de l'obligation de motiver toute décision administrative telle qu'elle découle de la jurisprudence.

Le relevé des avis rendus par les conseils et des décisions prises par les autorités compétentes doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation périodique. Pratiquement, nous suggérons que le secrétariat du conseil établisse annuellement un tableau du suivi (ou non suivi) des avis par le Gouvernement. Ce tableau comporte en marge de chaque écart entre l'avis et la décision prise, l'explication apportée par le Gouvernement.

3.2.6. Moyens et autonomie des conseils

Les conseils doivent disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement. Cela signifie :

- l'existence d'un personnel permanent de haut niveau qui assure à la fois la préparation des avis et le suivi des décisions ;
- la mise à niveau de la rémunération des membres des conseils par l'adoption de barèmes transparents et accessibles pour l'ensemble de la fonction consultative wallonne ;

- la mise à disposition d'un budget dont les conseils assument eux-mêmes l'affectation et la mise en oeuvre, notamment dans la gestion du personnel ; ce budget doit permettre, notamment, la consultation rémunérée d'experts extérieurs.

3.2.7. Relations avec l'administration

Il convient de continuer à alimenter les liens entre la fonction consultative régionale et l'administration. En effet, les échanges sont permanents et fonctionnent dans les deux sens : information et expertise réciproques, instruction et présentation de certains dossiers par l'administration, présence des conseils au sein de comités d'accompagnement des études relatives à leurs compétences...

3.2.8. Détermination du périmètre des avis obligatoires

La consultation par l'autorité compétente d'un conseil consultatif doit être organisée. Elle l'est concrètement par décret ou arrêté. S'il est important de permettre les avis d'initiative, il est pour le moins indispensable de rendre obligatoire et systématique la consultation du conseil pour les décisions importantes et les grands projets relatifs aux missions du conseil concerné. En dehors du périmètre des avis obligatoires ainsi tracé, c'est l'autorité compétente qui décide qui elle consulte.

3.2.9. Responsabilité de l'autorité qui consulte

Une instance consultative ne doit pas faire l'arbitrage d'avis remis par d'autres instances. Si plusieurs conseils sont consultés, c'est l'autorité publique qui fait, elle-même, les arbitrages. L'idéal est cependant que chaque conseil soit consulté sur les matières qui lui sont propres. Pour les matières transversales, le CESRW et le CWEDD sont actuellement les plus sollicités.

3.2.10. Indépendance des membres

Les membres des conseils sont nommés de manière non partisane sur base d'une liste double présentée par les différents groupes constitutifs des conseils.

3.2.11. Circulation de l'information entre conseils

La circulation de l'information entre les instances consultatives régionales est indispensable au fonctionnement de la démocratie. Elle est assurée :

- par l'important travail de coordination réalisé par le secrétariat du CESRW et, par voie de conséquence, par la diffusion des avis des conseils régionaux sur Internet;
- par les relais organisés par les sensibilités représentées dans les différents conseils régionaux¹⁶.

3.2.12. Suppression du mécanisme des délégations d'un conseil dans un autre conseil.

Il s'agit des mandats que les membres d'un conseil reçoivent pour aller le représenter dans un autre conseil. Ces représentants d'un conseil, mandatés pour défendre les intérêts de ce conseil dans un autre conseil, sont coincés entre la loyauté à l'égard du conseil qui les a ainsi désignés et celle qu'ils manifestent à l'égard de leur organisation. La plupart du temps, ils ne reçoivent aucun mandat du conseil qu'ils représentent ce qui pose la question de la légitimité de leurs interventions. En pratique, leur apport est donc réduit à nul, à l'exception de certaines personnalités.

3.3. Structuration de la fonction consultative

La réforme de la fonction consultative peut s'envisager à différents niveaux :

- niveau micro : à l'intérieur de chacun des conseils (avec ou sans modification des missions);
- niveau intermédiaire : au niveau de l'ensemble des conseils environnementaux sensu lato (CWEDD, CRAT¹⁷, CRMSF¹⁸, comité énergie, CSWAA¹⁹, les conseils chasse, pêche, forêt, nature ...);
- niveau macro : niveau de l'ensemble de la fonction consultative wallonne .

La Fédération a voulu rendre un avis pragmatique sans renier pour autant sa représentation idéale de la fonction consultative, telle qu'elle apparaît dans sa position de juin 2000. C'est pourquoi la présente position formule des propositions qui vont « crescendo », c'est-à-dire des premiers pas vers un changement de plus grande amplitude.

¹⁶ A titre d'exemple, IEW organise des relais d'informations vers ses associations et le grand public via des courriels « CWEDD-INFO » et sur son site internet www.iewonline.be.

¹⁷ Commission consultative régionale d'aménagement du territoire.

¹⁸ Commission royale des monuments, sites et fouilles.

¹⁹ Conseil supérieur de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'alimentation.

3.3.1. Les premiers pas vers une réforme

3.3.1.1. Au niveau micro pour chacun des conseils environnementaux

Les propositions de la Fédération sont les suivantes :

- **CWEDD**

- Affiner la représentation de la société civile pour dépasser les blocs syndicats-exploitants (UWE, UCM et FWA)-environnementalistes qui dominant le Conseil.
- Supprimer les représentations des autres commissions sectorielles²⁰ au CWEDD, via leurs présidents et vice-présidents : la plupart ne viennent pas. De plus, souvent, ils ne disposent pas de mandats de leur conseil. Ceci fausse le dialogue et, en cas de vote, le rapport de force entre les « grandes » sensibilités.
- Faire une section commune avec le CWEDD pour l'examen des études d'incidences et la même (ou une autre ?) pour l'examen des documents d'aménagement du territoire soumis à évaluation environnementale : plans de secteur, plans communaux d'aménagement, rapports urbanistiques et environnementaux, schémas de structures communaux.
- En attendant un conseil wallon du développement durable, augmenter le périmètre des avis obligatoires en intégrant les politiques, plans et programmes adoptés dans les matières économiques et sociales, mais qui ont des impacts sur l'environnement. Et, corollaire indispensable à la proposition de rendre des avis sur ces politiques, établir l'étude d'impact sur le développement durable pour toutes les décisions socio-économiques.

- **CRAT**

- Faire une section commune avec le CWEDD pour l'examen des études d'incidences la même (ou une autre ?) pour l'examen des documents d'aménagement du territoire soumis à évaluation environnementale : plans de secteur, plans communaux d'aménagement, rapports urbanistiques et environnementaux, schémas de structures communaux.²¹

- **Commission régionale des déchets**

- Pondérer la représentation des opérateurs économiques, privés et publics de manière à la rendre un peu plus équilibrée avec le reste des acteurs.

- **Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature**

- Ouvrir la composition aux acteurs économiques, comme les agriculteurs, ...

²⁰ Commission régionale des déchets (CRD), Commission consultative de l'eau (CCE), la Commission régionale d'Aménagement du Territoire (CRAT), la Commission régionale d'avis sur l'exploitation des carrières (CRAEC), Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature (CWSCN), Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière « bois », Conseil supérieur wallon de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'alimentation (CSWAAA).

²¹ Voir ci-dessus.

- **Comité énergie**

- Maintenir le comité énergie dans sa composition actuelle. Dans l'éventualité d'une suppression du comité, veiller à élargir le CESRW à l'ensemble des composantes représentées au sein du comité énergie, à savoir : communes, provinces, producteurs d'énergie verte, consommateurs et associations de défense de l'environnement.

- **Commission d'avis concernant la valorisation des terrils**

- Maintenir la commission. Pour rappel, cette commission réunit notamment les acteurs concernés (secteur de la valorisation des terrils, communes, Inter-Environnement Wallonie). Mais elle n'est en fonction que durant l'élaboration de la classification. Elle n'a plus siégé depuis 1995, date de la dernière révision de la classification. Elle est très utile pour discuter de la destination des terrils en fonction du contexte local et éclairer l'administration. Son maintien est justifié, et son rétablissement ponctuel n'alourdit pas le fonctionnement administratif.

3.3.1.2. Au niveau intermédiaire

Au niveau intermédiaire, c'est-à-dire de l'ensemble des conseils environnementaux, les premières étapes sur le chemin de la rationalisation seraient de créer des passerelles entre les commissions non seulement en vue de réaliser des économies d'échelle, mais également pour favoriser des approches complémentaires.

En conséquence, nous proposons de :

- créer une section commune au CWEDD et à la CRAT pour traiter conjointement les dossiers d'évaluation des incidences sur l'environnement²² ;
- créer un conseil de la ruralité remplaçant les conseils de la pêche, de la chasse, de la nature, de la forêt et de l'agriculture;
- organiser des avis conjoints entre les commissions qui ont des objets suffisamment proches en vue de tendre vers plus de transversalité et susciter des approches complémentaires ; dans cette perspective et préalablement à la création de section mixte, généraliser la méthode de fonctionnement souple du groupe de travail mixte ou « inter-commissions ». En particulier, susciter des synergies entre :
 - la commission aménagement du territoire et environnement du CESRW, d'une part et la CRAT ou le CWEDD, d'autre part ;
 - la CRAT et le CWEDD notamment sur les dossiers d'évaluation des incidences sur l'environnement ;
 - la CWEDD, d'une part et les instances de la ruralité²³, la commission consultative de l'eau ou la commission des déchets, d'autre part.

²² Cette proposition a été également formulée par le CWEDD lui-même, mais se heurte à la délimitation des compétences des Ministres dont relèvent ces deux conseils ainsi qu'à la position de la CRAT.

²³ L'expression vise les conseils de la pêche, de la chasse, de la nature, de la forêt et de l'agriculture.

3.3.1.3. Au niveau macro

Au niveau macro, c'est-à-dire à l'échelle de l'ensemble de la fonction consultative régionale, l'organisation de la fonction consultative autour de quelques « grands » conseils-coupoles, dont un conseil économique et social de la Région wallonne, un conseil de l'environnement au sens large et un conseil du développement durable, présente l'avantage d'opérer une rationalisation drastique en même temps qu'une meilleure lisibilité du paysage consultatif et donc, un renforcement de la fonction consultative : il y a moins de conseils, mais ceux-ci sont au centre de la scène politique.

Toutefois, un tel projet de rationalisation heurte de plein fouet les logiques de chasse gardée, chaque Ministre se réservant la haute main sur « son » organe de consultation. En d'autres termes, une rationalisation « drastique » de la fonction consultative repose préalablement et nécessairement sur des co-tutelles ministérielles et une synergie entre les membres du Gouvernement. Par ailleurs, une rationalisation d'ampleur implique une redistribution des cartes afin d'intégrer de nouveaux acteurs (ex : producteurs d'énergie verte, associations à connotation sociale). Comme précédemment dit, l'institutionnalisation qui préside nécessairement à la fonction consultative tend à geler les conseils dans leur composition initiale et leurs prérogatives propres. Bouger une pièce, c'est prendre le risque de bouleverser les équilibres en place.

Partant, nous suggérons, dans un premier temps, de :

- organiser la synergie entre les différentes compétences d'abord au niveau du Gouvernement wallon ;
- imposer une étude d'impact sur le développement durable²⁴ sur toutes les décisions socio-économiques, de manière à permettre la consultation du CWEDD sur l'ensemble des décisions ayant des impacts sur l'environnement, à l'instar de la consultation actuelle du CESRW sur les décisions environnementales qui ont des répercussions économiques ;
- ouvrir progressivement le CESRW à d'autres acteurs que les partenaires socio-économiques traditionnels tels que les producteurs d'énergie verte, les consommateurs, les environnementalistes, l'UVCW²⁵, la mouvance associative sociale (Ligue des familles, LST, Oxfam, etc...);
- intégrer la mouvance associative dans son ensemble au CESRW, à titre d'observateurs²⁶, de la vie socio-économique.

3.3.2. Vers un changement de plus grande amplitude

Une fois ces premiers pas accomplis, nous pourrions nous diriger vers un schéma de la fonction consultative reposant sur l'existence de quelques « grands » conseils-coupoles. Dans la droite ligne des propositions que nous avons formulé en juin 2000, nous envisageons à côté du conseil économique et social de la Région wallonne, un conseil de l'environnement au sens large et un conseil du développement durable.

²⁴ A noter qu'une telle étude DD est prévue dans la DPR 2004.

²⁵ Union des villes et des communes de Wallonie.

²⁶ Disposant d'une voix consultative et non délibérative.

Cependant, cette rationalisation impose comme préalable une réflexion sur les relations à entretenir entre la structure « coupole » et les commissions ou chambres qui la composent.

3.3.2.1. Relations entre la structure « coupole » et les commissions spécialisées qui la composent

La rationalisation d'une grande partie des conseils existants dans des « grands » conseils-couples pose la question des relations entre la structure coupole et les commissions spécialisées qui la composent. En effet, tout le monde ne sera plus partout, tout ne sera plus dans tout. Alors, comment s'y retrouver ?

Tout d'abord, la structure « coupole » nous semble devoir avoir pour mission première celle de coordonner l'ensemble des commissions spécialisées qu'elle chapeaute.

Ensuite, elle aurait pour mission de compléter ou de mettre en relation les avis des commissions spécialisées. Ainsi, la structure des avis pourrait comprendre l'avis, parfois pointu, sectoriel ou scientifique, rendu par la commission spécialisée, éventuellement compléter par un avis plus général ou transversal de la structure « coupole ». Enfin, une telle structure repose sur des modalités de fonctionnement plus complexes, tels des avis minoritaires, une représentation proportionnelle des divers intérêts dans la structure « chapeau ».

3.3.2.2. Le conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW)²⁷

- Missions
 - Rendre des avis sur toutes les matières de compétence régionale ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la région wallonne.
 - Assurer la concertation entre les interlocuteurs sociaux wallons et le Gouvernement.
- Composition
 - En tant qu'organe de concertation, le CESRW doit conserver une chambre spécifique réunissant les interlocuteurs sociaux wallons, à savoir les représentants des organisations patronales et syndicales.
 - En tant qu'organe d'avis dans le domaine socio-économique, le CESRW peut comporter plusieurs sous-commissions dont la composition est élargie aux acteurs de la vie économique et sociale de la région, à savoir le monde associatif, les pouvoirs locaux (villes, communes, provinces), les acteurs économiques émergents (producteurs d'énergie verte, par exemple).
- Fonctionnement
 - Le CESRW est placé sous la tutelle collégiale du Gouvernement wallon.
 - Le CESRW fonctionne autour de ses deux commissions principales (concertation, consultation sur le développement de la région) et un bureau.
- Prospectives
 - Une évolution du CESRW qui intégrerait la dimension du développement durable ?

²⁷ Voir la présentation du CESRW sur le site internet www.cesrw.be.

- Une évolution du CESRW qui intégrerait l'environnement et, donc, le développement durable ?

3.3.2.3. Mise en place d'un conseil consultatif de la région wallonne pour le développement durable (CRWDD)

- Missions
 - Remettre un avis au Gouvernement wallon sur les options stratégiques qui mèneront la Wallonie sur le chemin du développement durable. Cela concerne entre autres :
 - o le futur Plan régional de développement durable, y compris les conditions institutionnelles préalables à sa mise en oeuvre, les modalités de son élaboration et de la consultation du public...;
 - o les différents plans en matière d'environnement, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de logement, de patrimoine, de mobilité, d'emplois, de fonds structurels...dont l'approche multisectorielle est incontestable.
 - Contrôler la mise en place d'indicateurs de développement durable et par la suite, remettre un rapport annuel sur leur suivi et leur évolution.
 - Diffuser le concept de développement durable à travers la population, la rendre compréhensible pour le citoyen wallon. Assurer, notamment, la diffusion de ce concept à l'intérieur même de l'ensemble de la fonction consultative wallonne en organisant les synergies entre les conseils consultatifs.
- Composition

Le conseil consultatif de la Région wallonne pour le développement durable comprend des représentants :

- des 3 composantes du développement durable (économique, social, environnemental), de manière égalitaire ; ces trois composantes devraient intégrer les différents groupes mentionnés par l'Agenda 21 (immigrés, jeunes, collectivités locales...) ;
- des universités.

La parité hommes/femmes est un objectif.

- Fonctionnement
 - Le CRWDD est placé sous la tutelle collégiale du Gouvernement wallon.
 - Le CRWDD est présidé par une personnalité indépendante. Elle est aidée par 3 vice-présidents représentant les 3 piliers du développement durable. Ces 4 personnes forment ensemble le bureau.
 - Le CRWDD fonctionne sur la base de groupes de travail dont la composition est issue de la nature des problèmes à traiter et de la volonté des membres. Des experts extérieurs, mandatés par un membre, peuvent assister aux réunions²⁸ .

²⁸ Ce fonctionnement est inspiré par celui du conseil fédéral du développement durable.

- Les groupes de travail préparent les décisions mais celles-ci sont toujours adoptées en séance plénière.
- La mission du conseil relative à la diffusion du concept de développement durable est assurée, notamment, par la publication d'un périodique et la gestion active d'un site internet.

3.3.2.4. Création d'un conseil wallon de l'environnement (CWE)

- Missions

- Remettre un avis au Ministre du Gouvernement wallon qui le consulte sur une matière qui relève de ses compétences. Celles-ci concernent :
 - o l'environnement (eau, déchets, nature, air, sol, énergie,...),
 - o l'aménagement du territoire (aménagement, urbanisme, logement, patrimoine...),
 - o la mobilité.
- Contrôler la mise en place d'indicateurs du cadre de vie et, par la suite, remettre un rapport annuel sur leur suivi et leur évolution.
- Animer la dynamique consultative régionale en matière de cadre de vie et assurer les liaisons avec les commissions et groupes locaux.

- Composition

Le conseil wallon de l'environnement comprend des représentants :

- des associations actives dans ces matières de façon majoritaire:
 - o environnement (eau, déchets, nature,...),
 - o aménagement du territoire, urbanisme, logement, patrimoine... ,
 - o mobilité, trafic lent... ;
- des groupes sociaux, acteurs dans la transformation du cadre de vie:
 - o aménageurs, constructeurs d'infrastructure, forces économiques,
 - o forces syndicales et consommateurs,
 - o agriculteurs, forestiers... ;
- des universités et collectivités locales.

La parité hommes/femmes est un objectif. Une représentation équilibrée est assurée à l'intérieur du conseil entre les conceptions « environnementalistes » et « aménageurs ».

- Fonctionnement

- Le CWE peut être consulté par différents ministres. Il est placé sous la tutelle collégiale du Gouvernement wallon.

- Le CWE est présidé par une personnalité indépendante. Elle est aidée par 2 vice-présidents représentant les 2 composantes principales du Conseil : les associations et les acteurs du cadre de vie²⁹. Ces 3 personnes forment ensemble le Bureau.
- Le CWE fonctionne sur la base de « chambres » spécialisées qui peuvent siéger, soit réunies à 2 ou plusieurs, en fonction du problème à traiter.
- Les chambres spécialisées préparent les décisions mais celles-ci sont toujours adoptées en séance plénière.
- La consultation d'une ou plusieurs chambres est organisée par le bureau.
- La mission du conseil relative à la liaison avec les groupes locaux et à l'animation est assurée, notamment, par la publication d'un périodique et la gestion active d'un site internet.

²⁹ En alternance, les forces économiques et les organisations syndicales.