



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.130/4
du 27 septembre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le
Titre II et le Titre II/1 de la partie III de la partie réglementaire
du Livre 1^{er} du Code de l'environnement en ce qui concerne
l'initiation à l'environnement et la reconnaissance
et subventionnement structurel des associations
environnementales'

Le 14 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2023 *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Titre II et le Titre II/1 de la partie III de la partie réglementaire du Livre 1^{er} du Code de l'environnement en ce qui concerne l'initiation à l'environnement et la reconnaissance et subventionnement structurel des associations environnementales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 septembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2023.

* Par courriel du 14 juillet 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 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Les articles D.28-11, D.28-12 et D.28-13 du livre I^{er} du Code de l'environnement disposent comme suit :

« Art. D28-11. § 1^{er}. Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement peut accorder aux associations reconnues en tant qu'associations environnementales et constituées sous forme d'associations au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ou sous forme de sociétés à finalité sociale au sens des articles 661 et suivants du Code des sociétés une subvention structurelle pluriannuelle. Le Gouvernement fonde sa décision d'octroi ou de refus d'octroi sur les critères suivants :

1^o la qualité du plan d'actions environnementales ou du plan d'actions environnementales coordonnées ;

2^o l'adéquation de la subvention demandée avec le plan d'actions environnementales ou le plan d'actions environnementales coordonnées ;

3^o la capacité de l'association à réaliser le plan d'actions environnementales ou des associations à réaliser le plan d'actions environnementales coordonnées.

Les critères d'octroi ou de refus peuvent être complétés ou précisés par le Gouvernement.

§ 2. La subvention couvre les frais de fonctionnement liés à la réalisation d'un plan d'actions environnementales ou d'un plan d'actions environnementales coordonnées. Les frais de fonctionnement sont notamment constitués des coûts inhérents à l'engagement et à la gestion du personnel, à la formation, à la gestion administrative et comptable, aux frais informatiques, d'évaluation, de documentation, de logistique, de communication, d'équipement de bureau et de rédaction du rapport d'activités et du rapport général de mise en œuvre.

La subvention ne peut couvrir des frais de fonctionnement déjà couverts par une autre subvention.

Le montant de cette subvention peut être indexé annuellement sur base de l'indice des prix à la consommation.

Le Gouvernement détermine le mode de calcul de la subvention sur une base forfaitaire.

Art. D.28-12. § 1^{er}. Le Gouvernement arrête la procédure d'octroi et de refus de subventions dans le respect des principes suivants :

1° la demande de subvention est introduite par le biais du guichet unique visé à l'article D.28-10 ;

2° la demande de subvention visée au 1° peut être introduite par l'association reconnue en tant que fédération ou réseau pour elle-même ainsi que pour les associations reconnues en tant qu'associations environnementales qui la composent moyennant l'accord de celles-ci ;

3° le Gouvernement détermine les avis préalables requis ;

4° le Gouvernement décide soit d'octroyer à l'association une subvention pour une durée de trois ans, soit de refuser le subventionnement ;

5° un recours, le cas échéant en reconsidération, est organisé auprès du Gouvernement contre la décision relative au subventionnement structurel.

§ 2. Le contenu minimal de la demande et le formulaire de demande sont fixés par le Gouvernement en respectant le prescrit des alinéas 2 à 5.

La demande de subvention comprend un plan d'actions environnementales. Le plan d'actions environnementales identifie au minimum les objectifs que l'association se fixe pour la période couverte par la subvention et comprend un descriptif et la nature des actions envisagées, un calendrier de la mise en œuvre des activités, une répartition des charges entre les membres du personnel et un budget prévisionnel. Le contenu du plan d'actions environnementales peut être précisé et complété par le Gouvernement.

Le plan d'actions environnementales coordonnées remplace le plan d'actions environnementales visé à l'alinéa 2 lorsqu'une association reconnue en tant que fédération ou réseau introduit une demande de subvention en vertu du paragraphe 1^{er}, 2°.

Le plan d'actions environnementales coordonnées identifie au minimum les objectifs qui tendent à la protection de l'environnement, à l'amélioration de l'état de l'environnement, à l'éducation à l'environnement et à la sensibilisation à l'environnement que chaque association visée par la demande se fixe pour la période couverte par la subvention. Il comprend au minimum, pour chaque association visée par la demande introduite en vertu du paragraphe 1^{er}, 2°, un descriptif des actions envisagées et de leur nature, un calendrier de la mise en œuvre des activités, une répartition des charges entre les membres du personnel et un budget prévisionnel.

Le contenu du plan d'actions environnementales coordonnées peut être complété et précisé par le Gouvernement.

La demande de subvention précise les thématiques environnementales pour lesquelles la subvention est sollicitée.

Art. D28-13. Le Gouvernement arrête les modalités de liquidation de la subvention structurelle pluriannuelle, en prévoyant notamment :

1° une première tranche de 30 %, le 1^{er} janvier qui suit la date de notification de la décision d'octroi de la subvention (année n) ;

2° une deuxième tranche de 30 % au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année n+1 et sur la base d'un rapport d'activités et de justificatifs de l'utilisation de 70 % de la première tranche ;

3° une troisième tranche de 30 % au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année n+2 et sur la base d'un rapport d'activités et de justificatifs de l'utilisation de 70 % de l'ensemble du montant déjà perçu ;

4° le solde, soit 10 %, sur la base d'un rapport général de mise en œuvre, d'une déclaration de créance certifiée sincère et véritable et d'un état récapitulatif exact des dépenses et des recettes, accompagné des pièces justificatives et preuves de paiement.

Pour les subventions inférieures à 2.500 euros, les associations environnementales sont dispensées de la transmission des justificatifs visés à l'alinéa 1^{er}, 2° et 3°, et des pièces justificatives et preuves de paiement visées à l'alinéa 1^{er}, 4°, moyennant la transmission d'une déclaration sur l'honneur dont le contenu est déterminé par le Gouvernement.

L'association environnementale qui justifie ses dépenses via une déclaration sur l'honneur est tenue de conserver les pièces probantes pendant cinq ans. Le Gouvernement est habilité à adapter le montant visé et à préciser les modalités entourant cette dispense ».

Au regard de ces dispositions, le projet à l'examen appelle les observations générales suivantes.

1.2. Le seul type de subvention que les dispositions décrétales reproduites ci-avant permettent au Gouvernement d'octroyer aux associations environnementales reconnues est une subvention structurelle pluriannuelle, octroyée sur la base de critères déterminés, et qui couvre les frais de fonctionnement liés à la réalisation d'un plan d'actions environnementales ou d'un plan d'actions environnementales coordonnées ; ces frais de fonctionnement sont notamment constitués des coûts inhérents à l'engagement et à la gestion du personnel, à la formation, à la gestion administrative et comptable, aux frais informatiques, d'évaluation, de documentation, de logistique, de communication, d'équipement de bureau et de rédaction du rapport d'activités et du rapport général de mise en œuvre. Par ailleurs, soit cette subvention est octroyée pour une période de trois ans, soit elle est refusée.

Il en résulte que parmi les catégories de subventions prévues par les articles R.40-7, R.40-8 et R.40-9/1 en projet, seule celle envisagée par l'article R.40-8 en projet correspond à ce qui est autorisé par le législateur.

Par conséquent, les articles R.40-7 et R.40-9/1 en projet sont dépourvus de fondement juridique. Quant à l'article R.40-8 en projet, il ne peut prévoir qu'il met en place un régime de subvention « complémentaire ». Il doit par ailleurs mettre en place un régime dans lequel la subvention est soit octroyée pour une période de trois ans, soit refusée, un tel régime s'opposant ainsi à ce qu'une demande de subvention doive ou puisse être introduite tous les ans ; or, tel qu'il est rédigé, l'article R.40-8, § 1^{er}, en projet implique que la demande de subvention est introduite chaque année.

En conclusion, les articles R.40-7 et R.40-9/1 en projet seront omis, l'article R.40-14, § 1^{er}, en projet sera adapté pour ne plus faire mention de ces articles et l'article R.40-8 en projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

1.3. Par ailleurs, l'article R.40-8, § 3, en projet est rédigé comme suit :

« Les montants éligibles pour les subventions sont déterminés selon le Plan d'Actions de Sensibilisation à l'Environnement (PASE) de l'association, validé par le comité d'accompagnement, comprenant le personnel (nombre d'équivalents temps plein) nécessaire à la réalisation des activités ».

Cette disposition ne paraît pas conforme à l'article D.28-11, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, selon lequel c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer le mode de calcul de la subvention et ce sur une base forfaitaire¹, et étant entendu que la subvention « couvre les frais de fonctionnement liés à la réalisation d'un plan d'actions environnementales ou d'un plan d'actions environnementales coordonnées. Les frais de fonctionnement sont notamment constitués des coûts inhérents à l'engagement et à la gestion du personnel, à la formation, à la gestion administrative et comptable, aux frais informatiques, d'évaluation, de documentation, de logistique, de communication, d'équipement de bureau et de rédaction du rapport d'activités et du rapport général de mise en œuvre ».

L'arrêté en projet, en particulier l'article R.40-8 en projet ainsi que l'article R.40-11 en projet, sera revu et complété sur ce point. Pour le surplus, concernant cette disposition, il est renvoyé aux observations particulières formulées sous l'article R.37 en projet.

1.4. Les dispositions décrétales reproduites ci-avant font mention d'un « plan d'actions environnementales » et non, contrairement à ce que mentionne l'arrêté en projet, d'un « plan d'actions de sensibilisation à l'environnement » ; l'arrêté en projet sera revu pour utiliser le vocable employé dans les dispositions décrétales concernées.

1.5. Outre qu'à l'article R.40-10 en projet, la phrase introductive doit faire mention de « la demande de subvention visée à l'article R.40-8 » et non à l'article R.40-3 en projet, la section de législation n'aperçoit pas ce que le 1^o vise concrètement par les mots « contient au minimum les éléments suivants prévu[s] à l'article D.28-12, § 2 ».

Dès lors que le lien n'apparaît pas clairement entre le contenu du plan tel que prévu par l'article D.28-12, § 2, d'une part, et le contenu du plan tel que prévu par l'article R.40-10 en projet, d'autre part, mieux vaut prévoir que la demande de subvention concernée comprend « un plan d'actions environnementales qui, outre les éléments énumérés à l'article D.28-12, § 2, contient au minimum les éléments suivants : (la suite comme au projet) ».

L'article R.40-10 en projet sera revu en conséquence.

1.6. L'arrêté en projet est en défaut de fixer le formulaire de demande de subvention, que le Gouvernement est chargé d'arrêter conformément à l'article D.28-12, § 2, alinéa 1^{er}. Il sera complété en conséquence.

¹ Voir l'avis n° 55.896/4 donné le 28 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement structurel des associations environnementales et modifiant le livre I^{er} du Code de l'environnement'.

1.7. Dès lors que l'article D.28-13 du livre 1^{er} du Code de l'environnement impose au Gouvernement d'arrêter les modalités de liquidation de la subvention structurelle pluriannuelle, l'article R.40-9/2 en projet ne peut se borner à prévoir que

« [l]a subvention est payée selon les modalités reprises dans l'article D.28-13 ».

Le dispositif sera revu et complété afin de prévoir l'ensemble des modalités de liquidation de la subvention concernée.

1.8. L'article D.28-12, § 1^{er}, 2^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement impose que lorsque le Gouvernement arrête la procédure d'octroi et de refus de subventions, il doit respecter le principe selon lequel la demande de subvention « peut être introduite par l'association reconnue en tant que fédération ou réseau pour elle-même ainsi que pour les associations reconnues en tant qu'associations environnementales qui la composent moyennant l'accord de celles-ci ». Tel qu'il est rédigé, l'arrêté en projet n'envisage pas cette hypothèse. Il sera complété en conséquence.

1.9. L'arrêté en projet, spécialement l'article R.40-14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, est en défaut d'organiser « un recours contre la décision relative au subventionnement structurel », comme l'impose l'article D.28-12, § 1^{er}, 5^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement. Seul un recours contre le « refus total ou partiel de subventionnement visé à l'article R.40-7 », ainsi qu'un recours en cas de « retrait total ou partiel de subvention » sont prévus. Il s'ensuit qu'aucun recours n'est organisé, en particulier, contre une décision de refus d'octroi de la subvention prévue à l'article R.40-8 en projet. L'arrêté en projet sera complété en conséquence.

2.1. Le projet d'arrêté contient de nombreuses délégations de pouvoirs au ministre et à l'administration.

2.2. S'agissant des délégations de pouvoirs réglementaires au ministre, il y a lieu de rappeler que de telles attributions sont compatibles avec l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' si elles portent sur des mesures accessoires ou de détail.

À ce propos, l'habilitation conférée au ministre pour indexer le cas échéant, et annuellement, le montant de la subvention visée à l'article R.40-8, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, n'est pas admissible dans la mesure où elle laisse au ministre le pouvoir de décider si les subventions seront indexées ou pas.

Il appartient au Gouvernement de décider si les subventions dont il organise le régime seront indexées ou non ou, à tout le moins, d'encadrer les délégations qu'il accorde à l'un de ses membres en la matière.

L'article R.40-8 en projet sera revu en conséquence.

2.3. En ce qui concerne les délégations d'un pouvoir réglementaire à l'administration, il n'est pas admissible que les agents d'une administration, qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant le Parlement, soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

Les modalités d'introduction d'une demande de reconnaissance ou de subvention ou de communication de rapports d'activités ou généraux « [d]ans l'attente de la mise en place du guichet unique visé à l'article D.28-10 » ne peuvent, compte tenu de l'importance de ces modalités pour les demandeurs, être considérées comme relevant des matières pour lesquelles une délégation à l'administration d'un pouvoir réglementaire est admissible.

L'administration ne peut donc être habilitée à définir les voies numériques pour procéder à ces demandes ou communications.

Si le Gouvernement entend déléguer ce pouvoir, c'est au ministre qu'il doit conférer une habilitation en ce sens.

L'article 3 du projet sera revu en conséquence.

2.4. Plusieurs dispositions du projet prévoient que l'administration doit établir un avis, un rapport ou une analyse, qui sont destinés au ministre. Il en va ainsi des articles R.36, alinéa 3, R.40, § 4, R.40-4, R.40-8, §§ 4 et 5, et R.40-13 en projet.

Il convient de rappeler que le ministre et son administration ne forment pas deux corps distincts. Le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde, de sorte que, dans une procédure administrative, il n'y a pas lieu de les distinguer.

Les dispositions en projet ne peuvent donc mettre en place un mécanisme de décision dans lequel l'intervention du ministre serait conditionnée par l'existence d'un avis ou d'un rapport de son administration et subordonnée à un tel avis ou rapport. Il en va de même en ce qui concerne les procès-verbaux du comité d'accompagnement sur la base desquels le ministre peut décider de suspendre ou de retirer la reconnaissance ou le subventionnement d'une association.

Si le ministre entend organiser les procédures internes à son administration dans le traitement du dossier, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments juridiques destinés à celle-ci ².

2.5. Le projet sera revu à la lumière de ces observations.

² Voir en ce sens l'avis n° 55.896/4.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu le livre I^{er} du Code de l'environnement, l'article D.25, alinéa 1^{er}, modifié par le décret du 23 janvier 2014, l'article D.27, les articles D.28-1, alinéa 2, D.28-9, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et § 2, D.28-11, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéas 3 et 4, D.28-12, § 1^{er} et § 2, alinéas 1^{er} et 2, D.28-13, alinéas 1^{er} et 2, D.28-14, alinéas 1^{er} et 2, D.28-15, alinéa 4, et D.28-16, § 2, alinéa 2, insérés par le décret du 23 janvier 2014 ».

2. Un alinéa 3 nouveau sera inséré dans le préambule, rédigé comme suit :

« Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 8 mars 2023 ».

3. L'alinéa 3, devenant 4, sera rédigé comme suit :

« Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 13 avril 2023 ».

4. À l'alinéa 4, devenant 5, la date du test genre sera mentionnée.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Article R.34 en projet

Au 4°, les mots « du 23 mars 2019 accordant la personnalité juridique aux associations sans but lucratif » seront omis.

La même observation vaut pour l'article R.39, 2°, en projet (article 2 du projet).

Article R.34/1 en projet

1. Lorsque la disposition en projet renvoie à des dispositions de la partie décrétable du Code de l'environnement, il convient de mentionner le numéro de l'article auquel il est renvoyé, précédé de la lettre « D. » et d'omettre les mots « de la partie décrétable »³.

³ Selon l'article R1 du Code :

« Au sens du présent livre, il faut entendre par 'partie décrétable', les dispositions de la partie décrétable du livre premier du Code de l'environnement contenues à l'article 1^{er} du décret du 27 mai 2004 relatif au Livre I^{er} du Code de l'environnement ».

L'utilisation dans le Code de l'expression « de la partie décrétable » se justifie chaque fois qu'il y est fait référence, non à un article de la partie décrétable, mais à une subdivision de celle-ci : voir par exemple l'article R41-8, alinéa 1^{er}, 1°, du Code.

Cette observation vaut pour l'article R.35 et, le cas échéant ⁴, pour l'article R.40-4 en projet.

2. Au paragraphe 2, la section de législation n'aperçoit pas la portée de la troisième phrase qui prévoit que la demande « sera considérée comme complète ».

La section de législation suppose que l'auteur du projet entend mettre en place un régime de décision tacite dans lequel à défaut de réponse dans les dix jours ouvrables suivant le rappel adressé par l'association, l'agrément est réputé délivré.

En toute hypothèse, cette disposition n'est pas admissible.

En effet, le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections.

Ainsi, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne devra pas être notifiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante.

Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit prise alors que les conditions légales ou réglementaires auxquelles doit répondre cette décision ne sont pas réunies.

Par ailleurs, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle. La mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Pareil régime de décision implicite ne peut se concevoir que si une disposition de nature législative l'autorise ⁵.

⁴ Voir l'observation sous cet article.

⁵ En ce sens, voir notamment l'avis n° 60.763/4 donné le 3 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2017 'établissant les modalités du régime préférentiel applicable aux droits de succession en cas de transmission des entreprises familiales et des sociétés familiales'; l'avis n° 69.348/4 donné le 2 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel (Région wallonne) du 10 juin 2021 'fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans'; l'avis n° 72.067/4 donné le 21 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 'relatif aux services de taxis'; l'avis n° 72.813/4 donné le 8 février 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 'relatif à l'octroi d'une allocation de loyer et d'énergie à certains candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon de l'Habitation durable et modifiant diverses dispositions relatives à l'énergie et au logement', et l'avis n° 74.062/2/V donné le 13 septembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi de subventions à l'audit ou à l'étude dans le secteur non résidentiel, pour l'amélioration de l'efficacité énergétique et la promotion d'une utilisation plus rationnelle et plus durable de l'énergie ».

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

La même observation vaut pour l'article R.40, § 3, alinéa 1^{er}, en projet.

Article R.35 en projet

1. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, il convient de remplacer les mots « ne correspond plus » par les mots « ne répond plus ».
2. À l'alinéa 2, les mots « de l'avis de retrait de l'agrément » seront remplacés par les mots « de sa décision de retirer l'agrément ». Si l'intention est de permettre à l'intéressé d'être entendu préalablement à cette décision, le dispositif sera revu et complété pour organiser cette procédure.
3. L'alinéa 3 fait double emploi avec l'article R.40-14 en projet. Il sera omis.

Article R.36 en projet

1. Selon l'article D.25, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, « la durée de l'agrément est fixée à trois ans renouvelable ».

L'article R.36 en projet ne peut donc prévoir en son alinéa 1^{er} que « le ministre peut renouveler l'agrément après une période de six ans ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. À l'alinéa 2, il convient de renvoyer à l'article R.34/1 et non à l'article R.34.

Article R.37 en projet

Concernant l'octroi des subventions aux associations agréées comme gestionnaires d'un centre régional d'initiation à l'environnement (ci-après : « C.R.I.E. »), la disposition à l'examen renvoie à l'article R.40-8, qui permet aux associations environnementales reconnues de solliciter, selon son paragraphe 1^{er}, une subvention « complémentaire » à la condition toutefois que cette demande intervienne « sur base d'un plan d'action de sensibilisation à l'environnement prévu sur trois ans ». Quant aux associations agréées comme gestionnaire d'un C.R.I.E., l'article R.40-8, § 2, en projet mentionne expressément que « le Plan d'actions de sensibilisation à l'environnement (PASE) d'une association agréée comme gestionnaire d'un CRIE décrit notamment les missions spécifiques aux CRIE reprises dans l'article D.24 ».

La subvention envisagée est donc « complémentaire » et subordonnée à l'existence d'un plan d'actions de sensibilisation à l'environnement.

Or, selon l'article D.27 du livre 1^{er} du Code de l'environnement,

« Le Gouvernement contribue au fonctionnement des CRIE par l'octroi d'une subvention annuelle dont il fixe le montant par centre.

Le Gouvernement fixe les modalités de paiement de la subvention annuelle ».

Il suit de cette disposition qu'une association agréée pour gérer un C.R.I.E. peut bénéficier d'une subvention dont l'objet est de contribuer à son fonctionnement, et ce par le seul fait de son agrément.

Cette subvention ne peut donc être conçue comme une subvention « complémentaire » ni être subordonnée à des conditions autres que le seul fait d'être agréé en vue de gérer un C.R.I.E., comme le fait d'établir un « Plan d'actions de sensibilisation à l'environnement ». Au demeurant, le seul plan d'action que connaissent les titres II et II/1 du livre I^{er} du Code de l'environnement est le « plan d'actions environnementales », dont il est uniquement fait mention au titre II/1, qui a trait aux associations environnementales reconnues et non au titre II, qui a trait aux associations agréées en vue de gérer un C.R.I.E.

Le dispositif en projet et spécialement les articles R.37 et R.40-8, § 2, en projet seront revus à la lumière de ces observations.

Article R.38 en projet

Concernant les C.R.I.E., l'article D.28-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose comme suit :

« Il est institué un comité d'accompagnement dont la mission est d'assurer la cohérence et l'évaluation des activités dispensées dans les C.R.I.E. et de conseiller le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'agrément.

Le Gouvernement arrête la composition et les modalités de fonctionnement de ce dernier ».

La disposition à l'examen n'envisage pas d'« arrête[r] la composition et les modalités de fonctionnement » du comité d'accompagnement visé par cette disposition décrétable mais, si telle est bien l'intention, de confier la mission du comité d'accompagnement des C.R.I.E. au Comité d'accompagnement créé et organisé par l'article D.28-17.

Certes, l'article D.28-17, § 2, alinéa 3, habilite le Gouvernement à « compléter les missions attribuées au Comité d'accompagnement » concerné. Toutefois, dès lors que l'article D.28-1 impose au Gouvernement d'arrêter la composition et les modalités de fonctionnement du Comité d'accompagnement des C.R.I.E., l'article D.28-17, § 2, alinéa 3, ne peut être interprété comme permettant au Gouvernement de procéder purement et simplement par extension des missions du Comité d'accompagnement des associations environnementales, ces deux catégories d'associations étant au demeurant régies par deux titres différents du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Le dispositif en projet sera revu et complété à la lumière de cette observation.

Cette observation vaut, *mutatis mutandis* pour l'article R.40-14, § 2, en projet, dans la mesure où il prévoit l'intervention du Comité d'accompagnement « prévu à l'article D.28-17 » dans le cadre de l'instruction des recours qui sont formés auprès du Gouvernement contre des décisions prises à l'égard d'associations agréées comme gestionnaires de C.R.I.E.

Article 2

Article R.40 en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « La demande de reconnaissance est accordée » par les mots « La reconnaissance est accordée ».

2. Les conditions d'agrément des associations sans but lucratif qui auront la charge de la gestion d'un C.R.I.E. sont réglées par l'article D.25 du livre I^{er} du Code de l'environnement, l'agrément étant d'une durée de trois ans renouvelables, tandis que les conditions de reconnaissance des associations environnementales sont régies par les articles D.28-4 à D.28-8 du même livre, la reconnaissance étant d'une durée de six ans.

Ces conditions, selon le cas, d'agrément ou de reconnaissance, sont différentes. Il s'ensuit qu'une association agréée pour être gestionnaire d'un C.R.I.E. ne remplira pas nécessairement les conditions en vue d'être reconnue comme association environnementale.

En outre, pour être agréée comme association environnementale « régionale », l'association doit remplir les conditions spécifiques prévues à l'article D.28-7.

Ces régimes d'agrément et de reconnaissance supposent que l'autorité examine si l'association qui sollicite l'agrément ou la reconnaissance remplit effectivement toutes et chacune des conditions auxquelles est subordonnée la délivrance, selon le cas, de l'agrément ou de la reconnaissance.

Le paragraphe 2 ne peut donc prévoir qu'une association agréée comme gestionnaire d'un C.R.I.E. est « automatiquement » versée dans la catégorie « association régionale » et ce, même à la condition « qu'elle respecte les dispositions reprises dans l'article D.28-4 ».

Au demeurant, l'article D.28-4 se borne à énumérer les trois catégories de reconnaissance (fédération ou réseau, association régionale et association locale), de sorte que la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte du renvoi opéré par l'article R.40, § 2, en projet à cette disposition décrétaie. En tout état de cause, pour pouvoir être reconnue comme association environnementale régionale, il faudra que l'association agréée comme gestionnaire de C.R.I.E. remplisse en outre les conditions de reconnaissances prévues par ou en vertu des articles D.28-5 et D.28-7 du livre I^{er} du Code de l'environnement, ce qu'il appartiendra à l'autorité appelée à délivrer la reconnaissance de vérifier et d'établir préalablement. Une telle opération, à l'issue de laquelle doit intervenir une décision de l'autorité, ne peut revêtir de caractère automatique.

Le paragraphe 2 en projet sera donc omis.

Article R.40-3 en projet

1. Il résulte de la combinaison de l'article D.28-3, 1^o ⁶, et des articles D.28-5 et D.28-8 ⁷ du livre I^{er} du Code de l'environnement, que le fait d'être constituée en association sans but lucratif n'est pas une condition à laquelle le législateur a subordonné la reconnaissance de l'association environnementale. Par ailleurs, le législateur n'a pas habilité le Gouvernement à subordonner la reconnaissance de ces associations à d'autres conditions.

Ainsi, si l'octroi d'une subvention est réservé aux associations reconnues en tant qu'associations environnementales qui sont « constituées sous forme d'associations au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ou sous forme de sociétés à finalité sociale au sens des articles 661 et suivants du Code des sociétés », en vertu de l'article D.28-11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, il n'en va pas de même de la seule reconnaissance.

L'article R.40-3, 4^o, en projet ne peut donc mentionner l'« ASBL ».

La même observation vaut pour les articles R.40-5 et R.40-6 en projet.

2. L'article D.28-5, 4^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement subordonne la reconnaissance des associations environnementales au fait de « compter au moins trois ans d'activités relatives à l'objet principal au moment de l'introduction de la demande de reconnaissance ».

Dès lors, la section de législation n'aperçoit pas les motifs pour lesquels les pièces du dossier de demande d'agrément, prévues à l'article R.40-3, 3^o et 5^o, sont relatives aux « deux exercices civils précédents » et non au « trois années précédant l'introduction de la demande d'agrément ».

3. Au 5^o, le membre de phrase « et répondent aux prescrits des articles D.28-5 à D.28-8 sur le minimum d'activités à mentionner pour chaque catégorie : local, régional, fédération ou réseau », ne s'inscrit pas dans la suite logique du premier membre de phrase.

La disposition sera revue aux fins de donner du sens à ce membre de phrase, en scindant le cas échéant le point 5^o en deux points.

⁶ Cette disposition définit l'association comme étant un « groupement de personnes physiques ou morales qui n'est pas voué à l'enrichissement de ses associés ». Les associations de fait sont ainsi couvertes par cette définition.

⁷ Ces dispositions fixent les conditions de reconnaissance pour les différentes catégories d'associations prévues par le législateur.

4. L'arrêté en projet est en défaut de déterminer les modalités selon lesquelles une demande de reconnaissance peut être introduite conjointement par plusieurs associations, comme prévu à l'article D.28-9, § 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il sera complété en conséquence.

Article R.40-4 en projet

La disposition à l'examen renvoie à l'article D.28-5, 7°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, alors que cette disposition ne comporte pas de 7°.

Elle impose par ailleurs à l'administration d'analyser les demandes de reconnaissance

« [...] selon le champ des activités des associations concernées conformément à l'article D.28-2 et au regard de l'adéquation des activités décrites par rapport aux objectifs environnementaux, aux publics visés dans une optique d'amélioration concrète des comportements par rapport à la protection de l'environnement selon les critères définis par le ministre et ce dans l'un des deux domaines suivants :

1° la protection de l'environnement et de l'amélioration de l'état de l'environnement

2° l'éducation à l'environnement et la sensibilisation à l'environnement ».

L'utilité de cette analyse et le but poursuivi par l'auteur du projet en imposant celle-ci n'apparaissent pas clairement.

Si l'intention est de déterminer des critères ou des conditions de reconnaissance complémentaires à ceux prévus par les articles D.28-5 à D.28-8 du livre I^{er} du Code de l'environnement, la disposition à l'examen ne peut être admise.

En effet, ces dispositions n'habilitent pas le Gouvernement à fixer des critères ou des conditions de reconnaissance complémentaires⁸ ni même à préciser ceux fixés par le législateur. Par ailleurs, selon l'article D.28-9, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, « le Gouvernement reconnaît en tant qu'association environnementale l'association qui en fait la demande et qui répond aux conditions énumérées dans la section 1^{re} », ce qui implique qu'une fois ces conditions décrétales remplies, le Gouvernement est tenu de reconnaître l'association qui le demande.

Si l'intention est uniquement de vérifier que les conditions prévues par le législateur sont remplies, l'article R.40-4 doit être rédigé en ce sens.

Cette disposition sera revue à la lumière de ces observations.

⁸ Sous réserve de ce qu'énonce l'article D.28-7, 3°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Article R.40-5 en projet

Au 2°, conformément à l'article D.28-6, 1°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, il convient de mentionner les services offerts et rendus non seulement aux membres, mais également au public.

La disposition sera complétée en conséquence.

Article R.40-6 en projet

1. La disposition à l'examen prévoit que pour être reconnue en tant que « Fédération ou Réseau », l'association respecte les conditions de l'article D.28-6. Dans cette mesure, elle se borne à rappeler l'applicabilité de cette disposition décrétable.

Or, des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier.

2. La disposition à l'examen impose en outre à l'association qui sollicite sa reconnaissance en tant que « Fédération ou réseau » de communiquer « sa vision stratégique de l'ASBL au regard des particularités du secteur associatif environnemental de ses membres ».

La portée de cette exigence n'apparaît pas clairement, d'autant que selon l'article D.28-9 du livre I^{er} du Code de l'environnement,

« [l]e Gouvernement reconnaît en tant qu'association environnementale l'association qui en fait la demande et qui répond aux conditions énumérées dans la section 1^{ère} ».

Il s'ensuit que le Gouvernement est tenu de reconnaître l'association concernée dans la catégorie qu'elle sollicite lorsque les conditions prévues aux articles D.28-4 à D.28-8 sont remplies.

Or, parmi ces conditions ne figurent pas le fait de communiquer ni d'avoir une « vision stratégique de l'ASBL au regard des particularités du secteur associatif environnemental de ses membres ».

Par ailleurs, le Gouvernement n'est pas habilité à imposer des conditions complémentaires de ce type ⁹.

3. En conclusion, la disposition à l'examen sera omise.

⁹ L'article D.28-5, 5°, alinéa 2, permet uniquement au Gouvernement d'« imposer en la matière un plan comptable et des règles comptables particulières », de manière générale et non spécifique aux « Fédération ou Réseau ».

Article R.40-12 et R.40-12/1, en projet

1. L'article D.28-14, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose :

« Le Gouvernement arrête la procédure et les modalités de contrôle des associations reconnues en tant qu'associations environnementales et bénéficiant d'une subvention en vertu du présent décret ».

Les articles R.40-12 et R.40-12/1 en projet sont en défaut de déterminer pleinement cette procédure et ces modalités de contrôle.

L'arrêté en projet sera complété en conséquence.

2. L'article D.28-14, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit :

« Un contrôle est réalisé chaque année sur la base du rapport d'activité tel que défini par le Gouvernement et du bilan comptable transmis par l'association reconnue et subventionnée ».

Les dispositions à l'examen, en particulier l'article R.40-12/1 en projet, sont en défaut de définir comment doit se concevoir le rapport annuel d'activité concerné.

Par ailleurs, l'article R.40-12/1, alinéa 1^{er}, en projet impose la transmission « d'un tableau récapitulatif des recettes et des dépenses par poste budgétaire qui permettent de justifier l'utilisation de la tranche écoulee ». Il n'est en revanche pas question d'un « bilan comptable ». Certes, celui-ci est directement et expressément requis par l'article D.28-14, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, mais afin de garantir la sécurité juridique et d'éviter toute ambiguïté à ce propos, l'article R.40-12/1 en projet sera utilement complété par la mention de ce que « conformément à l'article D.28-14, alinéa 2, le bilan comptable de l'association est joint au rapport d'activités ».

3. L'article 40-12/1 en projet ne permet pas de déterminer dans quelle hypothèse le rapport d'activités doit être envoyé « au plus tard le 1^{er} avril » et dans quelle hypothèse il doit l'être « au plus tard le 1^{er} octobre ».

La disposition sera revue et complétée pour lever toute ambiguïté à ce propos.

4. L'article D.28-15 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose :

« Au terme du plan d'actions environnementales, l'association reconnue en tant qu'association environnementale et bénéficiant d'une subvention en vertu du présent décret adresse au Gouvernement pour approbation un rapport général de mise en œuvre destiné à évaluer le plan d'actions environnementales.

Au terme du plan d'actions environnementales coordonnées, l'association reconnue en tant que fédération ou réseau et bénéficiant d'une subvention en vertu du présent décret adresse au Gouvernement pour approbation un rapport général de mise en œuvre destiné à évaluer le plan d'actions environnementales coordonnées.

Le rapport général de mise en œuvre approuvé est transmis au Comité d'accompagnement et à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

La forme et le contenu minimal du rapport et la procédure d'approbation du rapport sont définis par le Gouvernement ».

Les dispositions à l'examen, ainsi que l'ensemble du projet, sont en défaut de définir la forme et le contenu minimal, ainsi que la procédure d'approbation du rapport général concerné.

Le dispositif sera complété en conséquence.

Article R40-12 en projet

La disposition ne soumet pas au contrôle de l'administration le respect des conditions de reconnaissance visées à l'article D.28-8 du livre I^{er} du Code de l'environnement, relatif aux associations locales.

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, complétée.

Article R.40/13 en projet

L'article D.28-16 du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose :

« § 1^{er}. Lorsque le Gouvernement constate qu'une association ne respecte pas ou plus les conditions d'octroi de la reconnaissance ou du subventionnement, il adresse à l'association, par envoi recommandé ou par tout autre moyen donnant date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte déterminé par le Gouvernement, un avertissement et lui indique le délai endéans lequel elle doit satisfaire aux conditions d'octroi de reconnaissance et/ou du subventionnement.

Le Gouvernement peut suspendre l'octroi des subventions durant cette période.

L'association reconnue est invitée à faire valoir ses moyens de défense avant toute décision de suspension.

§ 2. Si à l'expiration du délai imparti l'association ne s'est pas conformée, le Gouvernement procède au retrait de la reconnaissance ou au retrait de la subvention. Le retrait de la reconnaissance engendre le retrait de la subvention structurelle sans préjudice du montant de la subvention structurelle déjà liquidé. L'association reconnue est invitée à faire valoir ses moyens de défense avant toute décision de retrait.

La décision portant retrait de la reconnaissance ou du subventionnement est notifiée à l'association par envoi recommandé avec accusé de réception ou tout autre moyen de droit donnant date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte. Le Gouvernement est habilité à préciser les modalités et la procédure de retrait ».

L'article R.40-13, § 1^{er}, en projet n'est pas rédigé en ce sens que les règles qu'il prévoit constitueraient des précisions concernant les modalités et la procédure de retrait prévues par l'article D.28-16.

Plus encore, les règles prévues par la disposition à l'examen peuvent apparaître comme étant en contradiction avec celles prévues par la disposition décréte.

En effet, la règle prévue à l'article R.40-13, § 1^{er}, en projet, selon laquelle le ministre peut procéder à tout moment au retrait ou à la suspension de la reconnaissance ou du subventionnement, méconnaît l'article D.28-16 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui impose que l'autorité procède d'abord par un avertissement et laisse un délai à l'association afin de lui permettre de satisfaire aux conditions d'octroi de la reconnaissance ou de la subvention.

La disposition à l'examen sera revue de manière à se conformer à la procédure prévue par l'article D.28-16 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Article R.40-14 en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1^o, les renvois opérés sont erronés : il convient de renvoyer aux articles R.34/1, § 2, R.35, R.40, § 5, R.40-8, et R.40-13, § 1^{er}.
2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2^o, les renvois opérés sont également erronés : il convient de renvoyer aux articles R.34/1, § 2, R.40, § 5, et R.40-13, § 1^{er}.
3. La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article R.40-15 en projet

Au 3^o, il est prévu que l'appel à candidatures précise « le contenu de l'acte de candidature pour que ce dernier soit considéré comme complet ».

Il appartient au Gouvernement ou au ministre à qui le Gouvernement peut déléguer cette compétence, de déterminer les conditions à remplir par l'acte de candidature « pour que ce dernier soit considéré comme complet », préalablement à la publication de l'appel à candidatures.

L'arrêté en projet sera complété en conséquence.

Article 4

Dès lors que, à défaut de disposition en sens contraire, le dispositif en projet entrera intégralement en vigueur le dixième jour suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'article 4 renvoie à une « période transitoire », laquelle n'est pas définie par l'arrêté en projet.

En tout état de cause, si l'intention est de ne pas appliquer immédiatement le régime en projet aux associations gestionnaires de C.R.I.E. et aux associations environnementales qui sont déjà agréées ou reconnues et, le cas échéant, subventionnées, il convient que le texte en projet le précise expressément et fixe la durée du régime transitoire qu'il entend mettre en place, ainsi que son contenu, sans déléguer au ministre le soin de déterminer ce régime.

L'article 4 sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO