CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.130/4
du 23 mai 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets'

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

Le 11 avril 2024, 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 de quinze jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 mai 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 2024.

---

* Par courriel du 15 avril 2024.

*

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

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

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un agent de l'administration qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

En l'espèce, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet posent question au regard de ces principes.

Il en va ainsi de :

1° l'article 13, § 1er, alinéa 3, qui habilite l'administration à « fournir » des « modèles » de descriptifs et de tableaux récapitulatifs – sans que ces modèles soient établis dans l'arrêté en projet ou que le ministre compétent soit habilité à les arrêter ;

2° l'article 13, § 1er, alinéa 4, qui habilite l'administration à définir un modèle d'évaluation des actions qui justifient la subvention prévue à l'article 5, § 1er, 1° ;

3° l'article 2, 5°, de l'annexe, qui habilite l'administration à définir le modèle de l'évaluation des actions mises en place.

Dans la mesure où ces dispositions permettraient à l'administration d'imposer des obligations ou modalités d'exécution qui ne résultent pas déjà du texte en projet ou du décret qui lui procure un fondement juridique – ce qui, à priori, parait être le cas du moins en ce qui concerne les modèles d'évaluation –, elles ne se concilieraient pas avec les principes rappelés ci-avant.

Les dispositions concernées seront réexaminées en conséquence.

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il convient de mentionner les articles 22, § 1er, 10°, 30, alinéa 1er, 13°, et 61, § 2, alinéa 2, du décret du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique'.

2. L'alinéa 6 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 76.130/4 du Conseil d'État donné le 23 mai 2024, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

3. Les avis de la section « Déchets » du Pôle environnement [2] et de l'Union des villes et communes de Wallonie [3] sont des formalités préalables obligatoires. Ces avis seront donc mentionnés au préambule au moyen d'un visa et non d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1er

L'article 1er sera utilement complété par la définition des notions de « recyparc », d'« économie de fonctionnalité » et de « dessaisissement ».

Article 2

La section de législation se demande s'il n'est pas excessif d'exiger des associations de communes qu'elles soient « mandatée[s] » par leurs membres dans les cas où,

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

[2] Voir l'article 6, § 3, du décret du 9 mars 2023.

[3] Voir l'article 2/11, 1°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

comme cela est logiquement probable, leur objet social les autoriserait déjà à réaliser pour compte de leur membres les actions dont le subventionnement est prévu par le texte en projet [4].

Article 3

1. À l'alinéa 1er, il convient de remplacer les mots « La commune » par les mots « Le bénéficiaire », afin de viser également l'association de communes.

2. Il convient de définir ce qu'il faut entendre par « charte graphique de la Région wallonne » en renvoyant le cas échéant à la ou aux dispositions législatives ou réglementaires qui la détermine.

Article 5

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, a), il est préférable de ne pas mentionner la date du Plan wallon des Déchets-Ressources, de manière à couvrir l'hypothèse de l'adoption ultérieure d'un nouveau plan wallon des Déchets-Ressources.

2. La section de législation n'aperçoit pas la portée du paragraphe 3, alinéa 2, spécialement en ce qu'il impose que les frais concernés soient « repris sous les frais généraux qui s'élèvent au maximum à cinq pour cent du total des dépenses avant déduction des recettes » : ainsi le maximum de 5 % constitue-t-il une condition d'octroi des subventions octroyées pour couvrir les frais visés à l'alinéa 1er du même paragraphe ?

La disposition à l'examen sera revue afin de faire apparaitre clairement l'intention de l'auteur du projet.

Article 6 et annexe

L'annexe entend définir les conditions à remplir par une commune pour pouvoir être reconnue comme appliquant une démarche « Zéro déchet », ce qui, en particulier, lui permet d'obtenir une majoration de la subvention conformément à l'article 6, alinéa 3, du projet. Un tel procédé revient en réalité à fixer une condition d'octroi d'une subvention.

Afin de garantir la sécurité juridique et de mieux assurer le respect du principe d'égalité, les conditions d'octroi d'une subvention doivent être définies de la manière la plus précise possible. Or, les conditions énumérées à l'annexe en projet manquent de précision, spécialement celles visées à l'article 2, 1° (en ce qui concerne la notion de « forces vives concernées ») et 4° (en ce qui concerne la notion de « bonnes pratiques »), et à l'article 3, 1°

[4] En ce sens, voir l'avis 43.382/2/V donné le 28 aout 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 'relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets'.

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

à 3°. À cet égard, il convient de relever que, si l'article 6, alinéa 4, du projet permet au ministre de « détailler et fixer des conditions additionnelles à la démarche « Zéro Déchet » visée en annexe », il s'agit là d'un pouvoir laissé à l'appréciation du ministre et non d'une obligation, de sorte que le dispositif ne garantit pas que le ministre précisera la portée de ces conditions.

L'article 6 et l'annexe seront revus à la lumière de cette observation [5].

Article 9

1. Au 1°, il convient de renvoyer aux dispositions de l'arrêté du 3 avril 2014 'relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux associations sans but lucratif et aux sociétés agréées en tant qu'entreprise sociale actives dans le secteur de la réutilisation et de la préparation en vue de la réutilisation' qui prévoient les conditions auxquelles doit répondre le service presté par la commune ou l'association de communes.

2. Au 4°, la section de législation n'aperçoit pas sur quoi porte concrètement l'habilitation conférée à l'administration, d'autant que l'arrêté en projet ne prévoit pas quelle autorité arrête la liste des poids moyens unitaires que l'administration est habilitée à mettre à jour.

Le dispositif en projet sera clarifié sur ce point. Dans la mesure où serait ainsi confié un pouvoir de nature réglementaire à l'administration, il est renvoyé à l'observation générale.

Article 13

L'article 61 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' dispose comme suit :

> « Sans préjudice des régimes de subventions organisés par des décrets existants et leurs arrêtés d'exécution et, conformément aux dispositions des articles 11 à 14 de la loi de dispositions générales, le Gouvernement détermine les règles concernant l'octroi, la justification et le contrôle de l'emploi des subventions, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie sans intérêt, ainsi que les incompatibilités dans le respect des principes suivants :
>
> 1° toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention ;
>
> 2° toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée ;

[5] Voir l'avis 66.304/4 donné le 1er juillet 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2019 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets'.

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡

3° tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'emploi des sommes reçues, à moins qu'un décret ne l'en dispense ;

4° le bénéficiaire reconnait à l'instance subsidiante, par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués. Dans le cadre de l'organisation et de la coordination des contrôles, le Gouvernement peut, notamment, faire appel aux inspecteurs des finances visés aux articles 48 et 49 ;

5° le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il :

a) ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;

b) n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ;

c) met obstacle au contrôle de l'instance subsidiante.

Lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications visées au 3°, il est tenu de rembourser à concurrence de la partie non justifiée ;

6° l'instance subsidiante peut surseoir au paiement des subventions aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications requises ou de se soumettre au contrôle, sur pièces ou sur place, de l'instance subsidiante. Dans cette hypothèse, lorsqu'une subvention est payée par fractions, chaque fraction est considérée comme une subvention indépendante ».

Compte tenu de cette disposition, en particulier le 5°, il n'y a pas lieu de prévoir comme le fait le paragraphe 2, alinéa 1er, troisième phrase, que :

« Après constat récurrent de non-respect, l'administration peut récupérer ou refuser le subside ».

Cette phrase sera par conséquent omise.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

‡LW-CDFYPFADA-HGBDAXV‡