

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.905/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 6 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets", a donné le 14 avril 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Le préambule s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence spécialement motivée par le fait que le décret du 18 décembre 2003 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2004 inscrit le financement des installations de gestion et des systèmes de collectes des déchets dans un nouveau cadre qui doit être inscrit le plus rapidement possible dans l'arrêté du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, que le présent arrêté vise à modifier en ce sens l'arrêté dont question et qu'il est donc indispensable pour assurer la subsidiation des projets soumis par les intercommunales et les actions souhaitées des communes en matière de prévention et de gestion des déchets, que cet arrêté en projet est en outre nécessaire pour assurer l'entrée en vigueur des dispositions du décret-programme du 18 décembre 2003 qui doivent permettre le financement alternatif via le CRAC des infrastructures de gestion des déchets et que les communes et intercommunales doivent connaître au plus vite le cadre et les règles de financement pour pouvoir continuer à assurer leurs missions, que dès lors l'adoption définitive de cet arrêté dans les plus brefs délais est indispensable;"

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

.../...

Formalités préalables

Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que l'accord du Ministre du Budget a été demandé.

Toutefois, le dossier ne fait pas état de ce que cet accord a été obtenu, et ce dernier ne figure pas au dossier.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité prescrite par l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Observation générale

L'article 1^{er} du projet entend ajouter un alinéa nouveau à l'article 3 de l'arrêté du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention de gestion des déchets.

Cet alinéa est libellé comme suit :

"Pour toute nouvelle demande de promesse ferme de subside introduite à partir du 1^{er} février 2004, à l'exception des projets-pilotes visés à l'article 11, 2^o, seuls les projets relatifs aux installations de gestion des déchets prévues au programme d'investissements repris en annexe du présent arrêté peuvent faire l'objet des subventions prévues au chapitre II du présent arrêté."

L'article 8 du projet entend pour sa part ajouter un alinéa à l'article 13, § 2, de l'arrêté du 30 avril 1998, prévoyant que

"... le fait pour une installation d'être reprise dans le programme d'investissements en annexe du présent arrêté vaut promesse de principe de subvention".

Enfin, l'annexe de l'arrêté en projet, à laquelle renvoient ses articles 1^{er} et 8 est intitulée "programme 2003-2008 des installations de gestion des déchets pouvant faire l'objet d'une promesse ferme de subvention à partir du 1^{er} février 2004". Elle consiste en une énumération de projets particuliers, précisément identifiés par leur objet ainsi que par le bénéficiaire de la subvention.

.../...

En bref, cette liste se présente comme un acte collectif, une somme d'actes individuels, desquels eu égard aux articles 1^{er} et 8 du projet, il résulte d'une part, que, sauf pour les projets pilotes visés à l'article 11, 2°, en projet, seuls les bénéficiaires personnellement identifiés qui figurent à cette liste pourront introduire une demande de "promesse ferme de subside" à partir du 1^{er} février 2004 et ce de surcroît, seulement pour les projets identifiés dans la même liste, et d'autre part, qu'en tout cas, une promesse de principe de subvention leur est d'ores et déjà accordée pour lesdits projets.

Par conséquent, la liste qui figure en annexe de l'arrêté en projet, dès lors qu'elle consiste en réalité en une somme d'actes individuels, est dépourvue de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ne doit pas être soumise en tant que telle pour avis à la section de législation.

En tout état de cause, le procédé employé par le texte en projet est critiquable non seulement parce qu'il groupe, dans un même arrêté, des dispositions réglementaires et des actes individuels, mais également, plus fondamentalement, parce qu'il limite l'octroi d'une catégorie de subventions - celles visées par le chapitre II de l'arrêté du 30 avril 1998 - à des projets limitativement énumérés.

Le texte en projet interdit donc l'octroi de cette même catégorie de subventions aux personnes et aux projets non repris dans la liste précitée. Or, l'on ne peut exclure que des projets autres que ceux repris dans cette liste seront lancés ou mis en place dans le futur, projets qui relèveront des catégories d'opérations susceptibles d'être subventionnées, énumérées aux articles 7 et 28 du décret du 27 juin 1996 relatifs aux déchets.

Dans la mesure où le texte en projet a précisément pour objet de priver ces projets et leurs auteurs des subventions précitées, il méconnaît dès lors les articles 27 et 28 du décret du 27 juin 1996 relatifs aux déchets, et risque de méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, si l'auteur du projet n'est pas en mesure d'établir les motifs raisonnables, objectifs et adéquats susceptibles de justifier cette différence de traitement.

Observations particulières

Préambule

Le préambule de l'arrêté en projet doit viser toutes les dispositions dans lesquelles il puise son fondement juridique.

Par conséquent, à alinéa 1^{er}, il convient de préciser les dispositions - essentiellement les articles 27 et 28 - du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets à l'exécution desquelles le texte en projet pourvoit, et de limiter la mention des modifications qu'a subi ce décret à celles qui concernent les articles 27 et 28, précités.

Par ailleurs, compte tenu de l'article 17 du projet, il convient d'insérer un alinéa 2 nouveau visant l'article 39 du décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine, et de logement et de la fonction publique.

Dispositif

Article 1^{er}

Outre l'observation générale ci-avant, l'article 1^{er} du projet est sujet à critique, dès lors, qu'en retenant comme critère pour son application la date du 1^{er} février 2004, il emporte un effet rétroactif.

Or, le Conseil d'État a souvent rappelé qu'à défaut d'habilitation légale expresse, un arrêté réglementaire ne peut emporter un tel effet qu'à titre exceptionnel, lorsque la rétroactivité est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. En l'espèce, le Conseil d'État n'aperçoit ni les raisons ni la portée pratique de la rétroactivité de la disposition en projet.

.../...

Article 6

La disposition à l'examen entend remplacer l'article 11 de l'arrêté du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

L'article 11 en projet fixe des nouveaux taux pour les subventions visées au chapitre II de l'arrêté du 30 avril 1998. Son alinéa 2 dispose par ailleurs que

"Le Centre régional d'aide aux communes visé au décret du 23 mars 1995 peut financer les installations de gestion des déchets aux taux fixés au présent article pour ce qui concerne les subsides régionaux et selon des modalités définies par le Gouvernement avec les intercommunales pour la part prise en charge par les communes et les intercommunales pour ces mêmes installations".

Cet alinéa doit être mis en rapport avec l'article 37 du décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, d'action sociale, de patrimoine et de logement.

Cette disposition législative - dont l'article 17 de l'arrêté en projet fixe la date d'entrée en vigueur au jour de sa propre entrée en vigueur- ajoute un paragraphe 6 nouveau à l'article 5 du décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne.

Ce nouveau paragraphe 6 dispose comme suit :

"§ 6. De l'accord du Gouvernement wallon, le Centre est habilité à assurer le financement d'installations de gestion des déchets, telles que définies par l'article 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, aux taux fixés par l'article 11 de l'arrêté précité. Ce mode de financement s'effectue en dérogation avec le mode de liquidation des subventions visé dans l'arrêté précité."

.../...

Mis en rapport avec cette disposition, l'article 11 en projet appelle l'observation suivante.

Dès lors que l'article 5, § 6, nouveau du décret précité du 23 mars 1995 renvoie à l'article 11 de l'arrêté du 30 avril 1998, il y a lieu de se demander si l'article 11 ainsi visé est celui en vigueur lors de l'adoption du décret-programme précité du 18 décembre 2003. En effet, dans l'affirmative, il faudrait considérer que l'intervention du Centre régional d'aide aux communes ne pourrait s'effectuer à des taux autres que ceux énumérés par l'actuel article 11 de l'arrêté du 30 avril 1998.

Par conséquent, cette intervention ne pourrait s'effectuer aux nouveaux taux fixés par l'article 11 en projet.

À ce propos, il ressort des travaux préparatoires du décret-programme précité, que le législateur entendait viser non pas les taux fixés par l'article 11 en vigueur lors de l'adoption du décret-programme, mais ceux fixés par un article 11 nouveau, à modifier "pour tenir compte de la révision des taux de subside décidée par le Gouvernement wallon le 17 juillet 2003", décision que l'article 37 du décret-programme du 18 décembre 2003 entend précisément mettre en oeuvre ⁽¹⁾.

S'il semble dès lors que l'intervention du Centre régional d'aide aux communes peut s'effectuer aux nouveaux taux fixés par l'article 11 en projet, l'article 5, § 6, du décret précité du 23 mars 1995, inséré par l'article 37 du décret-programme du 18 décembre 2003 ne permet toutefois pas au Centre d'intervenir au-delà de ce taux.

Or, c'est précisément pareille intervention complémentaire que prévoit l'article 11, alinéa 2, en projet, in fine.

Selon le délégué du gouvernement, dès lors que cette intervention complémentaire est prévue par l'article 11 en projet, elle ne méconnaîtrait pas l'article 5, § 6, nouveau du décret du 23 mars 1995, puisque celui-ci renvoie précisément à cette disposition.

⁽¹⁾ Doc. C.R.W., session 2003-2004, n° 603 (2003-2004)-1, pp. 9 et 10, spécialement l'alinéa 1^{er} de la page 10.

À cet égard, il convient toutefois de relever que l'article 5, § 6, du décret du 23 mars 1995 ne se borne pas à renvoyer à l'article 11, mais aux taux fixés par celui-ci. La justification avancée par le délégué du Gouvernement est donc contraire aux termes précis de l'article 5, § 6, précité et ne peut dès lors être retenue.

Il s'ensuit, d'une part, qu'en tant qu'il énonce que le Centre précité peut financer les installations de gestion de déchets aux taux fixés par l'alinéa 1^{er} de l'article 11 en projet, l'alinéa 2 de cette même disposition se borne à reproduire une règle déjà prévue par une disposition de nature législative, à savoir l'article 5, § 6, nouveau du décret du 23 mars 1995. Or, le Conseil d'État a souvent rappelé qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. Pareil procédé est, en effet, de nature à induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

D'autre part, en tant qu'il prévoit un financement complémentaire non prévu par l'article 5, § 6, du décret du 23 mars 1995, l'article 11, alinéa 2, en projet méconnaît cette disposition.

L'article 11, alinéa 2, en projet doit par conséquent être omis.

Article 11

La disposition à l'examen entend, en ses points 2 et 3, modifier l'article 18, 2° et 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

L'article 18, 2° à 4°, de cet arrêté a trait aux subventions octroyées pour des collectes - sélectives ou non - de déchets.

À ce propos, il convient de relever que le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets - que l'arrêté en projet se donne pour fondement légal - n'habilite pas le Gouvernement à octroyer des subventions aux pouvoirs subordonnés en vue de financer des collectes de déchets, ni à régler l'octroi de ces subventions ⁽²⁾.

Dans la mesure où elle entend modifier l'article 18, 2° et 4°, et par conséquent, fixer des règles permanentes relatives à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en vue de la collecte de déchets, la disposition à l'examen ne trouve donc pas de fondement légal dans le décret précité du 27 juin 1996.

Par ailleurs, il convient de rappeler que suivant l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions :

"En l'absence d'une loi ⁽³⁾ organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

Pareille "disposition spéciale" n'a toutefois de portée que pour l'année budgétaire concernée. Elle n'autorise pas le Gouvernement à établir, comme tel est le cas de l'arrêté en projet, un cadre juridique permanent pour l'octroi de subventions. Par conséquent, la disposition à l'examen ne pourrait trouver son fondement légal dans une disposition spéciale du décret portant le budget général des dépenses de la Région wallonne ⁽⁴⁾.

Dès lors, à défaut pour l'auteur du projet d'être en mesure de justifier d'une autre disposition de nature législative lui permettant de mettre en place un système de subventionnement des pouvoirs subordonnés en matière de collecte de déchets, les points 2 et 3 de l'article 11 du projet doivent être omis.

⁽²⁾ Il résulte de l'article 27 du décret que les seules collectes qui peuvent faire l'objet d'un financement régional sont des "actions expérimentales momentanées (...) non imposées par ou en vertu du (...)décret".

⁽³⁾ Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Région wallonne.

⁽⁴⁾ Le décret du 18 décembre 2003 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2004 n'a pas encore été publié au Moniteur belge..

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour les articles 13 et 14 du projet qui entendent modifier les articles 20 et 22 de l'arrêté précité du 30 avril 1998.

Article 15

La disposition à l'examen entend modifier l'article 23 de l'arrêté du 30 avril 1998, qui règle la procédure de demande et d'octroi de subventions aux communes relatives aux actions de prévention, de collectes sélectives et de communication.

Ledit article 23 règle plus spécialement la conclusion et le contenu d'une convention prévue par l'article 17 de l'arrêté du 30 avril 1998.

Dans la mesure où elle entend modifier les règles relatives aux demandes et à l'octroi des subventions concernées, en maintenant le système de subventionnement par la conclusion de conventions entre le pouvoir subsidiant et le pouvoir subsidié, la disposition à l'examen appelle les deux observations suivantes.

1. L'article 15 du projet entend régler la procédure de demande et d'octroi des subventions visées à l'article 18 de l'arrêté du 30 avril 1998, en ce compris les subventions visées aux points 2° à 4°.

Il appelle, dès lors, dans cette mesure, une observation similaire à celle formulée ci-avant à propos de l'article 11 du projet.

2. Pour le surplus, en tant qu'il règle l'octroi des subventions par le biais de conventions, l'article 15 du projet méconnaît les habilitations conférées au Gouvernement par les articles 27 et 28 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

En effet, par ces dispositions, le Gouvernement est habilité, selon le cas, à financer "des actions d'information pour prévenir l'apparition des déchets et encourager au maintien de la propreté" (article 27, alinéa 1^{er}, 1°), ainsi que des "actions d'information du public au niveau communal", menées par les communes ou associations de communes (article 28, 4°). Il lui appartient, selon les mêmes dispositions, d'établir les conditions et modalités de ces interventions financières ainsi que les règles de subventionnement.

En principe, les conditions, modalités et règles essentielles doivent donc être établies de manière générale par voie réglementaire, par le Gouvernement, et non par la conclusion de conventions avec les bénéficiaires des subventions.

La disposition en projet est donc dépourvue de fondement légal et doit être omise.

Article 16

La disposition en projet organise un régime transitoire pour la mise en place, le renouvellement ou la mise en conformité d'installations d'incinération avec récupération d'énergie. Elle permet ainsi que le taux de 65 % prévu par l'article 11 actuel de l'arrêté dont la modification est envisagée puisse continuer à être appliqué pour le subventionnement de ces opérations.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition transitoire est destinée à s'appliquer à une période antérieure à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, venant à échéance le 31 décembre 2003, ce qui n'a pas de sens pour un régime transitoire.

Comme en a convenu le délégué du gouvernement, l'article 16 du projet, spécialement en tant qu'il organise un régime applicable jusqu'au "31 décembre 2003" doit être revu en conséquence.

Ceci étant précisé, il convient toutefois de relever que le régime transitoire précité n'est mis en place que pour l'un des taux prévus par l'actuel article 11 de l'arrêté du 30 avril 1998, et pour les seules installations d'incinération avec récupération d'énergie ayant fait l'objet d'une promesse de principe de subside avant le 1^{er} février 2003.

.../...

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir les motifs objectifs, raisonnables et admissibles en droit susceptibles de justifier la mise en place d'un régime transitoire favorable à ces seules installations.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS