CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.896/4
du 28 avril 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement structurel des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement'

Le 31 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement structurel des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 avril 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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. Plusieurs dispositions en projet organisent des régimes de décision tacite. Il en va ainsi de l'article R.40-3, § 5, en projet, de l'article R.40-10, § 5, alinéa 2, en projet, de l'article R.40-21, § 2, alinéas 4 et 5, en projet, et de l'article R.40-22, § 2, alinéa 1er, seconde phrase et alinéa 3.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, la mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Les dispositions concernées seront omises.

2. En matière d'envoi de documents, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet imposent le recours à des « formules permettant de conférer date certaine à l'envoi » ou à des « procédés de recommandé électronique permettant d'obtenir la preuve de l'envoi et du moment de l'envoi ainsi que la preuve de l'identité de l'expéditeur ». Certaines de ces dispositions imposent en outre que le recommandé électronique permette aussi d'obtenir la preuve du moment de la réception.

Sont ainsi concernés l'article R.40-3, §§ 2 et 4, en projet, l'article R.40-10, §§ 2, 4 et 5, en projet, l'article R.40-21, §§ 1er et 2, en projet, et l'article R.40-22, § 1er, en projet.

Comme la section de législation l'a déjà observé à propos de dispositions similaires, il appartient au Gouvernement de déterminer quels sont les procédés auxquels il peut être ainsi recouru.

Il en va d'autant plus ainsi s'agissant de l'article R.40-21, § 1er, alinéa 1er, en projet, dès lors que, en matière de retrait et de suspension de la reconnaissance ou du subventionnement, l'article D.28-16, § 1er, alinéa 1er, du livre Ier du Code de l'environnement impose expressément au Gouvernement de déterminer le moyen, autre que l'envoi recommandé, « donnant date certaine à l'envoi et la réception de l'acte ».

Le texte en projet sera complété à la lumière de cette observation.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet se bornent à rappeler des règles qui découlent déjà de dispositions décrétales.

Il en va notamment ainsi des dispositions suivantes :

– l'article R.40-3, § 1er, en projet, dans la mesure où il rappelle des règles qui figurent déjà à l'article D.28-9, § 2, alinéa 1er, 1° et 2°, du livre Ier du Code de l'environnement ;

– l'article R.40-4, en projet, dans la mesure où il rappelle la durée de la reconnaissance, déjà prévue à l'article D.28-9, § 2, alinéa 1er, 4°, première phrase du livre Ier du Code de l'environnement ;

– l'article R.40-10, § 1er, en projet, dans la mesure où il rappelle une règle qui figure déjà à l'article D.28-12, § 1er, 1°, du livre Ier du Code de l'environnement ;

– l'article R.40-10, § 4, alinéa 2, seconde phrase, en projet, dans la mesure où il rappelle une règle qui figure déjà à l'article D.28-11, § 1er, alinéa 2, du livre Ier du Code de l'environnement ;

– l'article R.40-17, en projet, qui se borne à reproduire les termes de l'article D.28-9, § 2, alinéa 1er, 4°, seconde phrase, du livre Ier du Code de l'environnement ;

– l'article R.40-21, § 1er, en projet, dans la mesure où, hormis la délégation consentie à l'administration, cette disposition rappelle des règles qui figurent déjà à l'article D.28-16, § 1er, du livre Ier du Code de l'environnement.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut 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.

Il n'appartient pas non plus au Gouvernement d'ajouter à une règle de nature législative ou d'en modifier la portée.

Les dispositions concernées seront revues de sorte qu'elles ne rappellent plus la teneur de règles déjà inscrites dans des dispositions législatives.

4. Le titre II/1 du livre 1er du Code de l'Environnement, tel qu'inséré par le décret du 3 janvier 2014, contient de nombreuses habilitations. Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que toutes celles-ci sont correctement mises en œuvre.

– S'agissant de la reconnaissance en tant qu' « association régionale », le texte en projet est en défaut de déterminer les « thématiques identifiables » comme prévu à l'article D.28-7, 3°, du livre I[er] du Code de l'environnement.

– Concernant la demande de reconnaissance, le texte en projet est en défaut de définir les modalités suivant lesquelles plusieurs associations peuvent introduire conjointement une demande de reconnaissance, comme prévu à l'article D.28-9, § 1[er], alinéa 2, du livre I[er] du Code de l'environnement.

– Aucune disposition du projet n'exécute par ailleurs l'habilitation figurant à l'article D.28-13, alinéas 1[er] et 2 du livre 1[er] du Code de l'environnement.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet devant être complété comme mentionné à l'observation générale 4, il convient de viser également, à l'alinéa 1[er] du préambule, l'article D.28-7.

Compte tenu des articles 1[er] et 2 du projet, il convient d'y mentionner également l'article D.28-1.

2. Le décret du 27 juin 2013 'relatif à la stratégie régionale de développement durable' ne procure pas de fondement juridique au texte en projet.

Il ne sera donc pas visé au préambule, dont l'alinéa 3 sera omis.

3. L'alinéa 6, devenant l'alinéa 5, sera complété par la mention de la date de l'accord du Ministre du Budget, à savoir le 27 mars 2014.

4. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 55.896/4 du Conseil d'État, donné le 28 avril 2014, en application de l'article 84, § 1[er], alinéa 1[er], 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

[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, par analogie.

DISPOSITIF

Article 3
Article R.40-3 en projet

Le paragraphe 3 est rédigé comme si le ministre et son administration formaient, pour le traitement de la demande d'agrément, deux corps distincts, alors que le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde et que, dans une procédure administrative, il n'y a donc pas lieu de les distinguer.

Cette disposition sera revue en conséquence.

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 celles-ci.

La même observation vaut pour l'article 40-10, § 3, en projet.

Article R.40-13 à 16 en projet

Les articles R.40-13 à 16 en projet organisent un régime de subventions calculées « au prorata » de coûts réels, auxquels sont attachés deux plafonds, l'un pour les frais de personnel (article R.40-14), l'autre pour les autres frais de fonctionnement (article R.40-13, alinéa 2).

Les dispositions à l'examen n'apparaissent donc pas comme définissant un « mode de calcul de la subvention sur une base forfaitaire », comme prévu à l'article D.28-11, § 2, alinéa 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Le texte en projet sera revu de sorte qu'il mette en place un régime de subvention forfaitaire.

Article R. 40-19 en projet

Il convient de compléter le texte en projet soit en y annexant le formulaire visé à l'article R.40-19, § 2, alinéa 2, en projet, soit en habilitant le ministre compétent à arrêter ce formulaire.

Article R.40-20 en projet

1. L'article R.40-20 en projet est en défaut de définir les modalités d'« approbation » du rapport général de mise en œuvre du plan d'actions environnementales, comme l'exige pourtant l'article D.28-15, alinéa 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Par ailleurs, la disposition à l'examen ne vise que le plan d'actions environnementales et non le plan d'actions environnementales coordonnées, pourtant visé à l'article D.28-15, alinéa 2, du livre I^er^ du Code de l'environnement.

Le projet sera complété afin de combler ces lacunes.

2. Il convient de compléter le texte en projet soit en y annexant le formulaire visé à l'article R.40-20, § 2, alinéa 2, en projet, soit en habilitant le ministre compétent à arrêter ce formulaire.

Article R.40-22 en projet

1. Contrairement à ce que prévoient l'article D.28-9, § 2, et l'article D.28-12, § 1^er^, du livre I^er^ du Code de l'environnement, l'article D.28-16 du même livre n'organise aucun recours contre les décisions de retrait de la reconnaissance et de retrait de la subvention.

L'article R.40-22 en projet sera donc revu de sorte qu'il se limite aux recours contre les décisions de refus de reconnaissance et de refus du subventionnement.

2. Comme mentionné ci-avant, le texte en projet doit être revu afin de supprimer tout régime de décision implicite. Subsidiairement, la section de législation n'aperçoit pas comment concilier la seconde phrase de l'article R.40-22, § 2, alinéa 1^er [2]^, avec la première phrase, *in fine*, de l'alinéa 2 du même paragraphe [3].

Articles R.40-23 et R.40-24 en projet

Les articles D.28-9, § 2, alinéa 1^er^, 1°, et D.28-12, § 1^er^, 1°, du livre I^er^ du Code de l'environnement imposent que les demandes de reconnaissance et de subventionnement soient introduites via le guichet unique visé à l'article D.28-10 du même livre.

Aucune disposition décrétale n'organise ou ne permet au Gouvernement d'organiser un régime transitoire dans lequel les demandes concernées pourraient être introduites sans passer par ce guichet.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que si, selon l'article 33 du décret du 23 janvier 2014, qui a inséré les articles D.28-1 à D.28-18 dans le livre I^er^ du Code de l'environnement, ce décret entrera en vigueur à une date déterminée par le Gouvernement, et

[2] Selon cette phrase, en l'absence d'avis transmis par le comité d'accompagnement au Gouvernement dans le délai requis, la décision prise en première instance est confirmée.

[3] Selon cette phrase, le Gouvernement est tenu d'envoyer sa décision sur le recours dans un délai de quarante-cinq jours à dater soit de la réception du rapport d'avis du comité d'accompagnement, soit de l'expiration du délai imparti au comité d'accompagnement pour transmettre sa proposition de décision.

au plus tard le 1er janvier 2015, il n'en va pas ainsi pour l'article D.28-10 du livre Ier du Code de l'environnement, qui a trait à la mise en place du guichet unique et qui, lui, est entré en vigueur, selon la règle usuelle, le dixième jour suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*, à savoir le 20 février 2014 [4].

Il s'ensuit que le texte en projet ne peut pas mettre en place un régime transitoire dans lequel les demandes concernées pourraient être introduites sans passer par le guichet unique.

De même, il ne peut prévoir que le guichet unique « entrera en fonction au plus tard le 1er janvier 2017 ».

Les articles R.40-23 et R.40-24 seront par conséquent omis.

Article R.40-25 en projet

Cette disposition transitoire doit figurer au projet en tant que disposition autonome transitoire, et non pas comme une disposition à insérer dans la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'environnement.

Le projet sera revu en conséquence.

Article 4

Il y a lieu de remplacer les mots « produit ses effets » par les mots « entre en vigueur ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[4] Voir l'article 33 du décret du 23 janvier 2014 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative (1)'.