



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 59.591/4  
du 11 juillet 2016

sur

un projet d'arrêté rectificatif du Gouvernement wallon 'relatif  
au financement des installations de gestion des déchets'

Le 10 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté rectificatif du Gouvernement 'relatif au financement des installations de gestion des déchets'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 juillet 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2016.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

## EXAMEN DU PROJET

### INTITULÉ

L'intitulé sera précisé par l'ajout, *in fine*, des mots « relevant des communes et des associations de communes », conformément à l'habilitation contenue à l'article 28 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

### PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de mentionner l'article 28, « modifié par le décret du 5 juin 2008 ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> sera revu en conséquence.

2. Aux alinéas 3 et 5, les dates des avis concernés seront complétées.

Il en va de même pour l'alinéa 4. Par ailleurs, concernant cet alinéa, il y a lieu de mentionner non pas l'avis, mais l'accord du Ministre du Budget.

3. Le rapport mentionné à l'alinéa 6 figure dans la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en deuxième lecture, le 9 juin 2016.

L'alinéa 6 sera complété par la mention de cette date.

4. À l'alinéa 7, il convient de mentionner l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2° – et non 1° – des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

## DISPOSITIF

### Article 2

Conformément à l'article 28 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' (ci-après : le décret du 27 juin 1996), seules les communes et associations de communes peuvent bénéficier des subventions faisant l'objet de l'arrêté en projet.

L'article 2 est donc inutile et sera omis <sup>1</sup>.

### Article 3

Aux fins de garantir le respect du principe d'égalité entre tous les projets concernés ainsi que la sécurité juridique, le texte en projet sera complété par l'indication des critères à mettre en œuvre par le Gouvernement lorsque celui-ci adoptera – par une somme d'actes individuels, autrement dit par un acte collectif – la liste des projets prioritaires, telle qu'envisagée par le texte en projet, ou lorsque le Gouvernement prendra la décision d'intégrer un nouveau projet dans ladite liste.

Par ailleurs, la procédure qui conduira à l'ajout d'un nouveau projet dans la liste sera revue aux fins de lever toute ambiguïté sur :

1° la question de savoir si l'ajout interviendra uniquement à la suite d'une « demande » introduite par un « demandeur » <sup>2</sup> ;

2° la question de savoir si, comme le laisse supposer la rédaction de l'article 3, § 2, du projet, la liste, telle qu'adoptée par le Gouvernement, sera modifiée le cas échéant par le ministre, et non par le Gouvernement.

À cette occasion, il conviendra de prescrire au ministre (ou, le cas échéant, au Gouvernement), et non à l'administration, le délai, éventuellement prolongé, dans lequel la procédure doit être achevée.

Ceci permettra d'éviter par la même occasion de présenter l'administration comme un corps séparé de l'autorité investie du pouvoir de décision, qui exerce pourtant sur elle un pouvoir hiérarchique. Une observation analogue à cette dernière vaut également pour les articles 3, § 2, alinéa 4, troisième phrase, 5, 9°, 9, 13, § 4, 16, § 3, 17, § 3, 18, §§ 3 et 4, et 21, §§ 4 et 5.

### Article 4

L'article 28 du décret du 27 juin 1996, qui, en son 1°, constitue le fondement juridique central du texte en projet, permet au Gouvernement d'octroyer des subventions aux communes et associations de communes uniquement pour la construction, l'amélioration et le renouvellement d'installations d'élimination, de regroupement ou de valorisation de déchets ménagers.

---

<sup>1</sup> En ce sens, voir l'avis 43.381/2/V donné le 28 août 2007 par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 'relatif au financement des installations de déchets'.

<sup>2</sup> La section de législation suppose ici qu'il s'agira d'une commune ou d'une association de communes ; cet élément gagnerait toutefois à être précisé.

L'article 2, 2°, du même décret définit les déchets ménagers comme suit :

« 2° Déchets ménagers : les déchets provenant de l'activité usuelle des ménages et les déchets assimilés à de tels déchets en raison de leur nature ou de leur composition par arrêté du Gouvernement ».

Cette habilitation ainsi conférée au Gouvernement a été mise en œuvre par l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 'établissant un catalogue des déchets', dont l'article 11 dispose comme suit :

« Un déchet est assimilé à un déchet provenant de l'activité usuelle des ménages s'il est visé à la colonne 5 du tableau figurant à l'annexe I et qu'il est pris en charge par une personne légalement tenue d'assurer l'enlèvement des déchets ménagers. »

Sont donc assimilés aux déchets ménagers les déchets mentionnés comme tels dans la cinquième colonne du catalogue des déchets lorsqu'ils sont pris en charge par une personne légalement tenue d'assurer l'enlèvement des déchets ménagers.

Il résulte de la combinaison des articles 2, 2°, et 28 du décret du 27 juin 1996 et de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997, que les installations qui peuvent faire l'objet des subventions prévues à l'article 28 sont celles qui accueillent tant des déchets ménagers *sensu stricto*, que des « déchets assimilés aux déchets ménagers ».

Le champ d'application *ratione materiae* du texte en projet en termes de catégorie ou de nature des déchets concernés doit donc se limiter aux seuls déchets ménagers *sensu stricto* ou assimilés.

Par ailleurs, s'agissant des déchets ménagers *sensu stricto* ou assimilés, le principe d'égalité impose que tous les déchets relevant des ces catégories, au sens de l'arrêté du 10 juillet 1997, soient inclus dans le champ d'application du texte en projet, sauf à l'auteur du projet d'être en mesure d'établir les motifs exacts en fait, admissibles en droit, pertinents et adéquats, susceptibles de justifier raisonnablement que certains de ces déchets n'entrent pas dans le champ d'application du texte en projet.

Sur ces deux points, on relèvera que l'article 4, d'une part, mentionne les « déchets provenant de l'activité usuelle des ménages » mais d'autre part :

1° vise certains déchets qui ne sont ni des déchets relevant de l'activité usuelle des ménages, ni des déchets « assimilés » aux déchets ménagers<sup>3</sup> ;

2° ne vise pas tous les déchets « assimilés aux déchets ménagers », mais certains d'entre eux.

---

<sup>3</sup> Il en va spécialement ainsi des « déchets pour lesquels la gestion fait l'objet d'une subvention régionale dans le cadre de 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 », parmi lesquels sont spécialement visés, selon la note au Gouvernement relative au texte en projet, les « bâches agricoles ».

L'article 4 sera revu à la lumière de cette observation.

#### Article 5

Au 9°, l'habilitation donnée au Gouvernement se limite à annoncer, dans un arrêté du Gouvernement lui-même, des mesures réglementaires que celui-ci pourrait adopter à l'avenir.

Une telle annonce d'intention n'a pas sa place dans un arrêté réglementaire.

Par ailleurs, le Gouvernement ne peut pas lui-même subordonner l'exercice de son pouvoir réglementaire d'exécution à la proposition d'un ministre ni à l'avis de l'administration.

Il convient soit de compléter le texte, soit d'omettre le second membre de phrase du 9°.

#### Article 6

Au 1°, les mots « de l'administration » sont inutiles. Ils seront omis.

#### Article 7

Dès lors que le 2° est rédigé de manière à présenter l'« accès » des déchets provenant d'autres communes ou associations de communes que celles bénéficiaires de la subvention comme ne devant être que « temporaire », il convient d'éviter de présenter de manière autonome la règle de non-discrimination énoncée au 3°, applicable au même « accès », afin d'éviter toute ambiguïté sur la portée de cette règle d'« accès » en lisant ce 3° comme ayant une portée plus générale.

Cette ambiguïté sera levée.

#### Article 11

1. Aux fins de garantir le respect du principe d'égalité entre tous les projets concernés ainsi que la sécurité juridique, l'article 11, § 2, alinéa 2, 3°, sera complété par l'indication des critères à mettre en œuvre par le Gouvernement tant pour décider d'accorder la dérogation envisagée que pour déterminer l'ampleur de celle-ci.

2. La règle prévue à l'article 11, § 2, alinéa 3, ne peut aboutir à mettre en place un régime de subvention qui excéderait l'habilitation consentie au Gouvernement par l'article 28 du décret du 27 juin 1996, spécialement en ce que cette habilitation se limite aux déchets ménagers.

### Article 13

Au paragraphe 4, plutôt que de faire état des « parcs à conteneurs situés sur le territoire des communes de Charleroi et de Liège ou de l'une de leurs communes limitrophes et dont le dimensionnement est adapté à l'accueil d'une plus grande densité de population », il convient, en vue d'assurer le respect du principe d'égalité entre les bénéficiaires éventuels des subventions, de ne pas viser nommément certaines communes, mais de prévoir des critères précis que le Gouvernement sera tenu de mettre en œuvre en vue d'augmenter éventuellement les plafonds concernés.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

### Article 19

Au 2°, ne convient-il pas également de mentionner les articles 8, 9 et 10, dès lors que ces dispositions imposent, comme l'article 7, des obligations aux bénéficiaires des subventions ?

### Article 23

1. Le 1° se borne à paraphraser, *partim*, l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', disposition qui s'impose aux Communautés et aux Régions en vertu de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et à laquelle celles-ci ne peuvent déroger, ainsi que l'article 61, 5° du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Cette disposition sera dès lors omise.

2. La section de législation n'aperçoit pas la portée du 2°, spécialement des termes « lorsque le ratio public-privé a changé ».

Si cette disposition a pour seule portée de prévoir que les subventions doivent être remboursées lorsque leurs conditions d'octroi ne sont pas respectées, elle appelle la même observation que le 1°.

Si tel n'est pas le cas, l'intention de l'auteur du projet doit être exprimée clairement, dans le respect des principes de légalité et d'égalité qui s'imposent spécialement en matière de régime d'octroi de subventions.

### Articles 25, 26 et 27

Il ressort de la note au Gouvernement relative au texte en projet que l'intention est d'abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 'relatif au financement des installations de gestion des déchets', mais aussi d'organiser, par les articles 25 et 27, un régime transitoire.

La note au Gouvernement mentionne en effet ce qui suit :

« Le Titre III prévoit l'abrogation de l'AGW du 13 décembre 2007 et met en place les mesures transitoires pour permettre de passer harmonieusement du régime établi par l'AGW du 13 décembre 2007 au régime établi par les nouvelles dispositions.

Il est ainsi prévu la poursuite de l'application des dispositions de l'ancien arrêté pour les dossiers qui ont fait l'objet de promesses fermes accordées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Néanmoins, tel que décidé par le Gouvernement le 8 octobre 2015, les intérêts d'emprunts contractés en vue de financer ces projets ne seront plus subventionnés et les accroissements de taux visés à l'article 17 de l'AGW (primes au décloisonnement) seront réduits et plafonnés à un maximum de 10 % ; ces nouvelles dispositions s'appliquant à la partie des tranches de subsides dues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».

Aux fins d'éviter toute confusion, le texte en projet, spécialement les articles 25 et 27, gagnerait à être revu de manière qu'apparaisse clairement que l'article 25 est lié à l'article 27 et qu'ils forment, ensemble, un régime transitoire pour les dossiers qui ont fait l'objet de promesses fermes accordées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà rappelé, si le législateur ou le pouvoir exécutif estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si un régime transitoire (ou l'absence d'un tel régime) entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable<sup>4</sup> ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime<sup>5</sup>. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de

---

<sup>4</sup> C.C., 26 avril 2007, n° 71/2007, B.7.3.

<sup>5</sup> C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 18 juin 2009, n° 100/2009, B.6 ; C.C., 16 juillet 2009, n° 115/2009, B.5 ; C.C., 17 septembre 2009, n° 141/2009, B.5 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 27 janvier 2011, n° 13/2011, B.4.

justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire, ou le régime transitoire envisagé<sup>6-7</sup>.

En l'espèce, au regard des principes ainsi rappelés, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier le régime transitoire mis en place par le texte en projet, spécialement, d'une part, en ce qu'il se limite aux projets pour lesquelles des promesses fermes ont été émises avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et non pas jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, et, d'autre part, en ce qu'il entend, dans le cadre des mesures transitoires, diminuer en tout état de cause les taux de subvention prévus à l'article 17 de l'arrêté du 13 décembre 2007, « pour les tranches dues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 »<sup>8</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>6</sup> C.C. 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 18 juin 2009, n° 100/2009, B.6 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 27 janvier 2011, n° 13/2011, B.4 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1.

<sup>7</sup> En ce sens, voir notamment l'avis 55.100/1 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2014 'concernant la pension de retraite des travailleurs frontaliers et saisonniers et la pension de survie de leur conjoint survivant' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3456/001, pp. 8-9), ainsi que l'avis 58.592/3 donné le 24 décembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 janvier 2016 'modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, en ce qui concerne les travaux immobiliers et opérations assimilées et les chiens d'assistance'.

<sup>8</sup> Article 25 du projet.