



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.309/4
du 21 novembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant dissolution de l’Office wallon des déchets et modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d’intérêt public wallons, le Livre I^{er} du Code de l’Environnement et le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l’établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes’

Le 21 octobre 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 avant-projet de décret 'portant dissolution de l'Office wallon des déchets et modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons, le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 novembre 2016.

*

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, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ¹, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

L'entreprise régionale que constitue l'Office wallon des déchets est dépourvue de la personnalité juridique et est un service du Gouvernement wallon ².

Il n'appartient dès lors pas au législateur de le « dissoudre » ni de prévoir à quelle direction générale du Service public de Wallonie sont « transférés les droits et obligations » de celui-ci.

Le pouvoir du législateur consiste uniquement à mettre un terme à la désignation de l'Office wallon des déchets en qualité d'entreprise régionale.

Or tel est l'effet juridique de l'article 5 de l'avant-projet qui abroge notamment la disposition par laquelle un service du Gouvernement a été érigé en entreprise régionale ³, lu conjointement avec les autres dispositions de l'avant-projet par lesquelles la mention de l'Office est remplacée par celle de l'administration désignée.

Par conséquent le chapitre 1^{er} et son article 1^{er} sont inutiles et seront omis.

Article 4

La disposition en projet entend habiliter le Gouvernement wallon à accorder des subventions diverses, dans plusieurs buts participant de la bonne gestion des déchets, et ce, à des organismes publics ou non.

Le régime ou les régimes des subventions concernées n'est ou ne sont pas organisés par la disposition en projet.

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir l'article 34 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', les articles 108 et suivants des lois coordonnées du 17 juillet 1991 'sur la comptabilité de l'État' et l'article 2, 28°, du décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

³ Plus précisément l'article 34, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

La section de législation rappelle souvent qu'en matière de subventions, compte tenu du principe de légalité qui prévaut en cette matière ⁴, il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, en ce compris les obligations imposées aux bénéficiaires, les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums ⁵.

Afin de garantir le respect de la répartition des compétences et des pouvoirs entre le législateur et le pouvoir exécutif, afin également de garantir le respect du principe d'égalité entre tous les bénéficiaires des subventions, ainsi que la sécurité juridique et le caractère prévisible de la règle de droit applicable, en termes notamment d'actions et opérations subventionnables et de montant ou de taux de la subvention octroyée, il convient que le législateur donne au décret un caractère organique et définisse lui-même les éléments essentiels ou les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour déterminer les règles d'attribution et de calcul des subventions concernées ⁶.

Le texte en projet sera revu et complété à la lumière de ces observations, tout en ayant égard aux règles de droit européen dans les matières des déchets et des aides d'État.

Dans ce cadre, il y aura lieu, par ailleurs, d'assurer la cohérence entre les nouveaux régimes envisagés et ceux déjà prévus par les dispositions actuellement en vigueur, comme les articles 27 et 28 du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets'.

Article 6

À l'article 6 de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer les mots « Dans l'article 1^{er}, § 2, » par les mots « Dans l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, » et les mots « le 17^{ème} tiret » par les mots « le 16^e tiret ».

Article 11

1. La disposition appelée à devenir l'article 44, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 22 mars 2007 dont la modification est envisagée, gagnerait à être complétée de manière

⁴ Qui résulte essentiellement de l'article 58 du décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon', disposition qui trouve son origine dans l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées du 17 juillet 1991 'sur la comptabilité de l'État'.

⁵ Voir notamment, à ce propos, l'avis 50.466/2 donné le 9 novembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 272/1, pp. 80-81).

⁶ En ce sens, voir notamment l'avis 44.570/4 donné le 11 juin 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 janvier 2010 'organique de la revitalisation urbaine' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-501/1, p. 28).

qu'elle précise les dispositions législatives qui constituent les fondements juridiques des recettes nouvelles qu'il est envisagé d'affecter au fonds budgétaire concerné.

2. L'article 44, § 4, en projet prévoit ceci :

« Le fonds peut être utilisé pour les dépenses visées au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ».

Cette disposition est trop vague s'agissant d'autoriser tout type de dépenses à charge d'un fonds budgétaire. Ainsi la section de législation se demande si les dépenses autorisées sont celles prévues à l'article 44 du décret du 27 juin 1996 ou s'il y en a d'autres. Il y a lieu de rappeler également la règle inscrite à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'⁷ :

« L'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses. Par dérogation à ce principe, un décret peut créer un fonds budgétaire en lui affectant des recettes, qu'il identifie, pour couvrir des dépenses, dont il définit l'objet ».

La disposition sera revue à la lumière de cette observation en vue de définir l'objet des dépenses qui peuvent être mises à charge du fonds budgétaire et, parallèlement, le commentaire de l'article sera revu, lequel ne fournit actuellement aucune explication utile.

Article 12

L'article 12 prévoit que le décret en projet entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé à dix jours par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ Cette règle rappelle le principe d'universalité en matière budgétaire également inscrit à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution.