



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.015/4
du 15 octobre 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif à la reconnaissance et au
subventionnement structurel des associations
environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de
l'environnement'

Le 8 août 2013, 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 prorogé jusqu'au 18 octobre 2013 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement structurel des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2013.

*

^(*) Par courriel du 29 août 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'avant-projet à l'examen entend organiser un régime de reconnaissance et de subventionnement structurel des « associations environnementales ». Le texte en projet ne confère pas d'autre effet juridique à la reconnaissance ainsi conférée que la possibilité donnée aux associations reconnues de solliciter une subvention, dont le régime est lui aussi organisé par le texte en projet.

Il ressort de la combinaison des articles D.28-3, 1°, en projet, (article 6 de l'avant-projet de décret) et des articles D.28-4 à D.28-9, en projet que ne pourront bénéficier de ces régimes de reconnaissance et de subventions que les « associations », à savoir, les « groupement[s] de personnes physiques ou morales, constitué[s] sous forme d'association au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations qui [ont] pour objet social principal la protection de l'environnement, l'amélioration de l'état de l'environnement, l'éducation à l'environnement ou la sensibilisation à l'environnement ».

1.2. Sur ce point, se pose d'abord la question de savoir pour quels motifs une telle forme juridique est requise. La question se pose de savoir quelles sont les raisons qui justifient que ne puissent bénéficier d'une reconnaissance ou d'un subventionnement des personnes morales, telles au premier titre, les fondations qui relèvent également de la loi du 27 juin 1921 et par ailleurs, des personnes morales dont le but ne poursuit pas l'enrichissement des associés comme les sociétés à finalité sociale visées aux articles 661 et suivant du Code des Sociétés.

1.3. Par ailleurs, dès lors qu'il met en place un régime de reconnaissance et d'aide aux associations environnementales, le texte en projet doit être mis en rapport avec des normes de droit international qui ont un objet similaire.

La section de législation songe ici plus spécialement à l'article 3.4 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la Justice en matière d'environnement, faite à Aarhus, le 25 juin 1998, qui est ainsi rédigé :

« Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation ».

Concernant cette disposition, le Guide d'application de la Convention¹ mentionne, s'agissant plus spécialement de la notion de « groupe » :

« Le fait d'inclure le mot 'groupes' a pour but de faire en sorte que les exigences techniques comme l'immatriculation ne soient pas un obstacle à la reconnaissance et au soutien de groupes de personnes qui s'associent pour protéger l'environnement. Bien souvent, des groupes s'organisent autour de thèmes spécifiques au niveau local. Dans ce cas, une immatriculation en tant qu'organisation formelle, 'permanente', peut s'avérer inutile. Le niveau de reconnaissance et de soutien peut toutefois varier selon qu'il s'agit d'organisations immatriculées ou de groupes *ad hoc*. Le droit administratif de l'Estonie, par exemple, reconnaît spécialement les groupes non immatriculés. En Estonie, une association de personnes, y compris une association qui n'a pas la personnalité juridique, a le droit de saisir un tribunal administratif dans l'intérêt de ses membres ou d'autres personnes si les documents qui la créent, les statuts de l'association ou les lois pertinentes lui accordent ce droit ».

Le fait que la Convention vise ainsi aussi bien les « associations » que les « organisations » ou les « groupes » implique que le soutien, auquel ces différentes formes de groupements ont droit en vertu de la Convention, doit bénéficier à toutes les organisations non gouvernementales sans que « la reconnaissance et l'appui voulus » puissent être exclusivement réservés aux groupements dotés de la personnalité juridique².

Il reste toutefois que, comme le mentionne le Guide d'application, les formes de reconnaissance et de soutien peuvent varier selon que les groupements considérés ont une certaine forme de permanence ou sont des groupes constitués « *ad hoc* »³.

Ainsi, au regard de la Convention, il n'est pas requis que les groupes dépourvus de personnalité juridique soient traités de manière identique aux associations dotées de la personnalité morale.

Il n'en reste pas moins que l'article 3.4 de la Convention impose que soient accordés une certaine forme de reconnaissance et un « appui » aux groupements de fait.

Ainsi, il y a lieu de relever que la notion de « groupe » est prise en considération par le décret en projet. Les groupes ainsi visés sont des « groupes locaux », qui sont « composés de personnes ayant des activités communes concentrées sur le territoire

¹ La Convention d'Aarhus : guide d'application, New York et Genève, Nations Unies, 2000, pp. 55-57 (<http://www.unece.org/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>).

² Voir, en ce sens, CH.-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement », in « *Acteurs et outils du droit de l'environnement - Développements récents, développements (peut-être) à venir* », ouvrage collectif sous la direction de B. JADOT, Actes du colloque organisé par le C.E.D.R.E., le 9 septembre 2009, Anthémis, Louvain-La-Neuve, 2010, pp. 279 à 350, notamment pp. 330-331 et p. 336.

³ Voir, à titre d'exemple, le régime organisé par l'article 14, § 2, du décret flamand du 29 avril 1991 'instituant un conseil de l'Environnement et de la Nature de la Flandre et fixant les règles générales relatives à l'agrément et au subventionnement des associations écologiques' et par l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 octobre 2003 'fixant les règles particulières à l'agrément et au subventionnement des associations de défense de la nature et de l'environnement'. Sur ce sujet, voir CH.-H. BORN, *op. cit.*, p. 336.

limité au minimum à un quartier et au maximum à dix communes » (article D.28-3, 4°, en projet).

Sans qu'il soit nécessaire ou utile d'examiner la pertinence du critère territorial ainsi retenu, il y a lieu de constater que le décret en projet ne fait intervenir la notion de « groupes locaux » qu'au titre de condition de reconnaissance dans la catégorie « associations régionales décentralisées », lesquelles doivent « compter un minimum de 10 groupes locaux [...] qui organisent au minimum 5 actions par an ouvertes aux membres ou au public » (article D.28-7, 3°, en projet).

Si la nature du lien requis entre le « groupe local » et l'« association régionale décentralisée » n'est pas claire ⁴, il ressort en tout cas du texte en projet que d'une part, ce dernier ne confère directement aux groupes locaux aucun des droits issus du régime qu'il met en place et que, d'autre part, le groupe local ne pourra le cas échéant bénéficier d'un « appui voulu » que par l'intermédiaire d'une « association » reconnue et dépendra donc de l'appréciation de cette dernière.

Il est dès lors douteux que la reconnaissance et l'appui éventuels et indirects dont les « groupes locaux » pourraient bénéficier à travers la mise en œuvre du décret en projet puissent être considérés comme étant suffisants au regard des exigences de la Convention d'Aarhus.

Il reste toutefois que l'« appui voulu » par cette Convention ne doit pas nécessairement consister en un appui direct prenant la forme de l'attribution de ressources financières.

D'autres formes d'appui, indirectes, sont également admises, telles des mesures de nature fiscales ou procédurales, comme l'expose le Guide d'application de la Convention ⁵.

1.4. L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.

2. Tels que les articles D.28-10 à D.28-14 en projet sont rédigés, ils paraissent mettre en place un régime de reconnaissance et de subventionnement qui confère un très large pouvoir d'appréciation au Gouvernement, tant en ce qui concerne le pouvoir de décision qui lui est confié en matière de décisions individuelles de reconnaissance et d'octroi des subventions, que s'agissant des habilitations réglementaires qui lui sont conférées.

⁴ Sur la portée exacte des termes « compter un minimum de 10 groupes locaux », il est renvoyé à l'observation particulière ci-après, faite sur l'article D.28-7, en projet (article 12 de l'avant-projet).

⁵ Guide d'application, *op. cit.*, p. 57.

Compte tenu des différentes explications communiquées par le délégué du Gouvernement, les dispositions précisées, en ce qu'elles confient certains pouvoirs au Gouvernement, appellent les observations suivantes :

1° L'article D.28-10, § 1^{er}, en projet, (article 16 de l'avant-projet) prévoit en son alinéa 1^{er}, que

« Le Gouvernement peut reconnaître en tant qu'association environnementale l'association qui en fait la demande et qui répond aux conditions énumérées dans la section 1 ».

Interrogé sur la portée du terme « peut reconnaître », le délégué du Gouvernement a exposé que l'intention n'était pas de laisser au Gouvernement un pouvoir d'appréciation en la matière : ainsi, le Gouvernement sera tenu d'accorder la reconnaissance à l'association qui répondra aux conditions énumérées à la section 1, dans la catégorie pour laquelle il est satisfait aux conditions de reconnaissance.

Cette obligation qui est faite au Gouvernement, et qui est de nature à garantir le respect du principe d'égalité entre les différentes associations candidates, ne ressort pas de la terminologie employée dans la disposition à l'examen.

Le texte en projet sera par conséquent revu afin de se conformer à l'intention de ses auteurs. À cet effet, les mots « peut reconnaître » seront remplacés par le mot « reconnaît ».

2° Une observation similaire doit être faite à propos de l'article D.28-12, alinéa 1^{er}, en projet (article 19 de l'avant-projet), qui dispose que :

« Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, les associations environnementales peuvent bénéficier d'une subvention structurelle pluriannuelle correspondant à la catégorie de leur reconnaissance. Le Gouvernement définit les conditions minimales auxquelles les associations environnementales reconnues doivent satisfaire pour bénéficier de cette subvention ».

Interrogé sur la portée de cette disposition, le délégué du Gouvernement a expliqué que l'intention était de mettre en place un système qui, dans les limites des crédits budgétaires, a pour effet l'octroi automatique des subventions concernées aux associations reconnues qui répondent aux conditions minimales considérées, lesquelles seront relatives au contenu du plan d'actions environnementales introduit par l'association avec la demande de subvention.

Le texte en projet doit être revu de manière à faire apparaître clairement l'intention des auteurs de l'avant-projet qui, à nouveau, permet de garantir de manière optimale le respect du principe d'égalité entre les différentes associations concernées.

3° L'article D.28-12, en projet (article 19 de l'avant-projet), habilite le Gouvernement à fixer « les conditions minimales » auxquelles les associations environnementales reconnues doivent satisfaire pour bénéficier des subventions, ainsi qu'à

fixer les modalités de calcul et de contrôle des subventions : le texte en projet doit être complété de sorte qu'il contienne à tous le moins les règles essentielles relatives aux conditions d'octroi des subventions, ainsi qu'à leur calcul et leur contrôle ; c'est en effet au législateur qu'il appartient d'arrêter ces règles.

4° L'article D.28-14, en projet (article 21 de l'avant-projet), prévoit que le Gouvernement arrête les modalités de liquidation de la subvention structurelle pluriannuelle et qu'il peut « en fonction du montant de la subvention qu'il déterminera », dispenser l'association environnementale de fournir l'ensemble des pièces probantes et recourir à une justification des dépenses couvertes par la subvention au travers d'une déclaration sur l'honneur.

D'une part, c'est au législateur qu'il appartient de définir les règles essentielles de liquidation de la subvention pluriannuelle ; le texte en projet sera complété en conséquence.

D'autre part, le délégué du Gouvernement a exposé que le système de déclaration sur l'honneur envisagé ne devrait concerner que des subventions d'un montant relativement faible. Le texte en projet sera utilement complété, sur ce point, par la fixation d'un plafond, à savoir, le montant maximal des subventions pour laquelle le Gouvernement pourra décider d'appliquer cette dispense ⁶.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet à l'examen font référence à des instances ou organes inexistantes à ce jour, ainsi qu'à des instruments juridiques qui, non seulement ne sont pas en vigueur en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, mais, plus fondamentalement, n'ont pas encore été adoptés par la ou les autorités compétentes.

Il en va ainsi de la « Banque-Carrefour d'Échange de Données », chargée d'approuver les « techniques informatiques » visées à l'article D.28-11, alinéa 3, en projet (article 17 de l'avant-projet à l'examen).

Il en va de même de la « Charte associative » définie par l'article 6, 5°, de l'avant-projet comme étant « l'accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française du ... », charte à laquelle renvoient d'autres dispositions de l'avant-projet, tel l'article D.28-10, en projet (article 16 de l'avant-projet) et l'article D.28-13, en projet (article 20 de l'avant-projet).

Il va de soi que les dispositions qui renvoient à ces instances, organes ou instruments juridiques ne pourront entrer en vigueur qu'aussi longtemps que ceux-ci n'existeront pas.

⁶ Afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les différents bénéficiaires des subventions concernées, ce pouvoir de dispense conféré au Gouvernement doit être conçu, non pas comme un pouvoir de dispense individuel, mais comme un pouvoir réglementaire, c'est-à-dire général et abstrait.

L'avant-projet sera revu lors de son adoption par le législateur, afin de tenir compte de la situation de droit et de fait existante, à défaut les dispositions seront omises.

4.1. L'avant-projet de décret crée deux organes consultatifs :

- l'un étant le comité d'accompagnement visé à l'article D.28-1 en projet, qui est chargé d'assurer la cohérence et l'évaluation des activités dispensées dans les « C.R.I.E. » ;

- l'autre étant la « Commission » instituée par l'article D.28-18, § 2, en projet.

4.2. Certes, le comité d'accompagnement visé à l'article D.28-1, ne constitue pas un organe consultatif nouveau, puisqu'en réalité, l'article D.28-1, en projet correspond à l'article D.29 en vigueur du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il reste toutefois que, dès lors que le texte en projet ne procède pas à une simple renumérotation de l'article D.29 précité, mais se propose de remplacer l'article D.29 actuel par un article D.28-1 nouveau, dont le texte en projet énonce le dispositif, cet article D.28-1 en projet constitue une disposition nouvelle qui s'inscrit dans le texte faisant l'objet de la demande d'avis introduite auprès du Conseil d'État.

Compte tenu de cette précision, l'article D.28-1, en projet, et l'article D.28-18, § 2, en projet, appellent les observations suivantes.

4.3. L'arsenal normatif wallon comporte des dispositions législatives qui entendent fixer un certains nombres de règles communes à plusieurs organes consultatifs. Il s'agit, plus précisément, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

A priori, le décret en projet n'entend pas soumettre le « comité d'accompagnement » et la « commission » précités aux règles communes fixées dans le décret du 6 novembre 2008.

À cet égard, de deux choses l'une :

- soit le texte en projet adapte le décret du 6 novembre 2008 afin de le rendre applicable à ces deux organes consultatifs ; ce qui serait la meilleure solution ;

- soit le texte n'est pas revu en ce sens : dans cette hypothèse, le texte en projet devra être complété de sorte qu'il fixe les règles essentielles de fonctionnement et de composition du comité d'accompagnement, ainsi que les règles essentielles de fonctionnement de la « Commission », en ce compris la durée à tout le moins maximale des mandats de ses membres.

5.1.1 L'article D.28-10, § 2, en projet (article 16 de l'avant-projet) dispose notamment :

« 4° un recours est organisé contre la décision de refus de reconnaissance. Le Gouvernement arrête les modalités de recours comprenant notamment une audition de l'association demanderesse dans le respect des principes inscrits dans la Charte associative ;

5° la composition de l'instance de recours est déterminée par le Gouvernement de manière à en assurer l'indépendance et l'impartialité dans le respect des principes inscrits dans la Charte associative ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

5.1.2. Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est d'ouvrir à l'association environnementale un recours organisé contre une décision de refus de reconnaissance qui aurait été prise par le Ministre compétent, agissant par voie de délégation du Gouvernement, il suffit de préciser, au 4°, qu'il s'agit d'un recours au Gouvernement et d'omettre les mots « dans le respect des principes inscrits dans la Charte associative »⁷. Le 4° en projet pourrait alors être rédigé comme suit :

« 4° un recours est organisé auprès du Gouvernement contre la décision de refus de reconnaissance ; ».

Le paragraphe 2 serait, par ailleurs, complété par un nouvel alinéa énonçant :

« Le Gouvernement arrête les modalités du recours visé à l'alinéa 1^{er}, 4°, comprenant, notamment, une audition de l'association demanderesse »⁸.

5.1.3. Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est d'ouvrir à l'association environnementale un recours organisé auprès du Gouvernement contre une décision de refus de reconnaissance qui aurait déjà été prise par le Gouvernement, il peut être procédé comme suggéré au point 5.1.2, mais en précisant, au 4°, qu'il s'agit d'un recours en reconsidération au Gouvernement.

5.1.4. Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est de laisser au Gouvernement le soin de décider s'il exerce en propre le pouvoir de prendre la décision de refus de reconnaissance ou s'il délègue ce pouvoir à un ministre, tout en prévoyant, en toute hypothèse, un recours auprès du Gouvernement, il peut être procédé comme suggéré au point 5.1.2, le cas échéant en précisant, au 4°, qu'un « recours, le cas échéant en reconsidération, est organisé [...] ».

5.1.5. En tout état de cause, le 5° en projet doit être omis. Cette disposition est, en effet, inutile dès lors que le recours organisé est ouvert devant le Gouvernement. Elle ne

⁷ Il est, en outre, sur ce point renvoyé à l'observation générale 3.

⁸ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

pourrait par ailleurs pas être admise dans l'hypothèse où il s'agirait, comme le donne à penser le commentaire de l'article 16 dans l'exposé des motifs, d'ouvrir contre une décision de refus de reconnaissance prise par le Gouvernement un recours auprès d'une autorité administrative supérieure. Il convient au contraire, dans ce cas, de faire application des recours juridictionnels ouverts contre toute décision de cette nature, dont le recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, prévu par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 14 janvier 1973.

5.2. L'article D.28-13, 6° et 7°, en projet (article 20 de l'avant-projet), appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations, s'agissant du recours organisé ouvert contre une décision, du Gouvernement ou du ministre qui a reçu délégation à cette fin, relative au subventionnement structurel d'une association environnementale reconnue.

6. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret font usage de la notion d'« administrations déterminées par le Gouvernement ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 87, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, duquel il découle que c'est au Gouvernement qu'il appartient d'organiser ses propres services, ainsi qu'en rapport avec l'article 69 de la même loi spéciale duquel il résulte que c'est au Gouvernement qu'il revient d'accorder d'éventuelles délégations.

Des dispositions ainsi rappelées, il découle que le législateur n'a pas à faire appel à la notion d'« administrations déterminées par le Gouvernement », mais uniquement à celles de « Gouvernement », à charge pour celui-ci de régler seul, et sans habilitation du législateur, l'organisation de ses services et les éventuelles délégations qu'il consentira.

L'ensemble de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Il est renvoyé à l'observation générale 3.

Article 3

Mieux vaut numéroté le « titre II/1 » au lieu de « titre IIbis ».

La même observation vaut pour l'ensemble de l'avant-projet.

Article 5

À l'article D.28-2, alinéa 2, en projet, les mots « sur le territoire de la Région wallonne » sont inutiles et seront omis.

Article 6

L'article D.28-3, 2°, en projet, définit le « plan d'actions environnementales » comme étant « le plan reprenant l'ensemble des actions envisagées par l'association environnementale qui tend à la protection de l'environnement, à l'amélioration de l'état de l'environnement, à l'éducation à l'environnement et à la sensibilisation à l'environnement dont le contenu spécifique est fixé par le Gouvernement ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. La question se pose de savoir ce que recouvre le terme « spécifique » : s'agit-il de conférer un pouvoir de nature réglementaire au Gouvernement, ou bien est-il envisagé de lui conférer un pouvoir de décision individuelle ?

Une autre interprétation de ce terme peut amener à penser que l'intention est de conférer au Gouvernement le pouvoir réglementaire d'arrêter un contenu du plan qui sera spécifique à chacune des catégories de reconnaissance des associations.

Il convient que les auteurs de l'avant-projet prennent clairement attitude sur cette question, de manière à garantir au mieux la sécurité juridique et le principe d'égalité entre les associations concernées.

2. En tout état de cause, que le pouvoir conféré ainsi au Gouvernement soit d'une nature réglementaire ou individuelle, ou que le mot « spécifique » implique un rapport avec la catégorie dans laquelle l'association qui sollicite la subvention a été reconnue, dès lors que le plan d'actions environnementales constitue, comme il ressort du dispositif en projet⁹ et de l'exposé des motifs, un élément fondamental afin de déterminer l'objet et le montant de la subvention à octroyer, il appartient au législateur de définir à tout le moins les éléments essentiels de ce plan, ou son contenu minimal.

Sur ce point, le contenu minimal du plan, tel qu'il est décrit dans l'exposé des motifs devrait figurer dans le dispositif en projet. Celui-ci sera revu en conséquence.

3. L'article D.28-3, 4°, en projet, définit les « groupes locaux » comme étant des « groupes composés de personnes ayant des activités communes concentrées sur le territoire limité au minimum à un quartier et au maximum à 10 communes ».

⁹ Voir l'article D.28-13, en projet (article 20 de l'avant-projet).

Ni le dispositif en projet, ni l'exposé des motifs ne précisent si les « personnes » ainsi visées sont aussi bien des personnes morales que des personnes physiques.

Le texte en projet sera revu de sorte que l'intention des auteurs de l'avant-projet apparaisse clairement.

Par ailleurs, si cette intention est d'exclure l'une ou l'autre catégorie de personnes - l'on songe plus spécialement aux personnes morales – les auteurs de l'avant-projet devront être en mesure de fournir les motifs raisonnables et objectifs de nature à justifier la différence de traitement ainsi opérée.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation faite ci-après sur l'article 12 de l'avant-projet.

Article 10

1. Outre l'observation générale 1, la section de législation n'aperçoit pas les motifs pour lesquels les associations sans but lucratif étrangères au sens de l'article 26octies de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, c'est-à-dire celles qui ont un simple « centre d'opération en Belgique », sans y avoir leur siège social, ne pourraient pas bénéficier du régime de reconnaissance et de subventionnement mis en place par le texte en projet.

L'article D.28-5, 1°, sera réexaminé en conséquence.

2. En vertu de l'article D.28-5, 2°, en projet, l'une des conditions de reconnaissance par le Gouvernement en tant qu'« association environnementale » est de « respecter les principes démocratiques énoncés notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ».

Cette disposition appelle plusieurs observations¹⁰.

1° Tout d'abord, elle est rédigée de manière beaucoup trop large.

En effet, en la matière, il convient de tenir compte de l'enseignement issu de l'arrêt n° 10/2001 de la Cour constitutionnelle du 7 février 2001 en vertu duquel il ne se

¹⁰ Ces observations sont inspirées d'observations similaires faites dans l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36). Dans le même sens, l'avis 50.714/4 donné le 11 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2012 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 567) ; voir aussi l'avis 52.653/2 donné le 14 janvier 2013 sur avant-projet de décret 'relatif à la gouvernance et à la transparence dans l'exécution des mandats publics' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2012-2013, n° 88/1, pp. 19-26).

conçoit pas que la règle envisagée puisse être d'application lorsque l'association a seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de cet instrument juridique [...]. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme [...], qu'une interdiction de cette nature se borne à exclure de la commission les seules associations qui sont « hostiles » à la Convention, cette hostilité ayant pour objet un principe essentiel au caractère démocratique du régime et se manifestant par l'incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment l'incitation à commettre des violences ou à s'opposer aux règles de la Convention).

2° La règle visée sous 1° doit donc être limitée aux seules associations qui ont montré de manière manifeste leur hostilité à la Convention, mais il convient également d'en revoir la généralité sous un autre angle : telle qu'est actuellement rédigée, cette condition présente en effet un caractère définitif. Or, pour être conforme au principe de proportionnalité, la règle en projet doit tenir compte de ce qu'une association peut, même après qu'il ait été constaté qu'elle se montrait hostile à l'ordre démocratique établi, renoncer par la suite à cette hostilité.

3° En ce qui concerne la loi du 30 juillet 1981, sa violation constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors permettre le refus de reconnaissance d'une association que si celle-ci fait l'objet d'une telle condamnation définitive. Dans la même optique, pour ce qui est du non-respect de la Convention, non-respect entendu au sens ci-avant, il conviendrait, à titre de garantie supplémentaire, de prévoir explicitement qu'il ne peut s'inférer que d'une décision de justice coulée en force de chose jugée.

4° Tel que le texte en projet est rédigé, il semble impliquer, à défaut de précision en sens contraire, que toute contravention quelconque au prescrit de la loi du 30 juillet 1981, peut constituer le fait générateur du refus de reconnaissance. Il convient cependant d'attirer l'attention des auteurs de l'avant-projet sur le fait que les interdictions portées par cette loi sont assorties de sanctions de nature distincte, en sorte qu'il s'établit, entre elles, une certaine gradation en termes de gravité. Ainsi, certains comportements, à l'instar d'un acte de discrimination directe intentionnelle fondée sur la race ou l'origine ethnique, s'exposent tout à la fois à des sanctions civiles et des sanctions pénales¹¹. Par contre, un acte de discrimination indirecte fondée sur la nationalité, lorsqu'il ne présente pas le caractère intentionnel requis par la loi¹², ne s'expose qu'à des sanctions civiles et ne peut être passible de sanctions pénales. La section de législation se demande s'il entre bien dans l'intention des auteurs de l'avant-projet de tenir l'ensemble de ces actes pour faits générateurs suffisants du refus de reconnaissance¹³, en dépit de leur nature et de leur niveau de gravité

¹¹ Articles 12 et 23-25 de la loi du 30 juillet 1981.

¹² Article 19 de la loi du 30 juillet 1981.

¹³ Ainsi et à titre d'exemple, le Conseil d'État mentionne l'existence d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles daté du 26 mai 2011 (2008 AR/933, www.diversite.be), dans lequel cette juridiction a en substance estimé qu'un

distincts, et, dans l'affirmative, si pareille inclusion très large, qui conduit à traiter à l'identique des personnes se trouvant potentiellement dans des situations peu comparables entre elles, est assortie de la justification objective et raisonnable requise pour demeurer conforme au principe d'égalité¹⁴.

5° Les comportements discriminatoires définis par la loi du 30 juillet 1981 ne sont interdits par celle-ci que lorsqu'ils sont commis dans le domaine des compétences de l'autorité fédérale, et non lorsqu'ils se rattachent à des matières ressortissant de la compétence des Communautés et Régions¹⁵. Dans ces dernières matières, ces mêmes comportements s'exposent aux prohibitions et sanctions portées par la législation de la collectivité fédérée compétente, à l'instar du décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination' ou du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination'. En ne visant que la loi du 30 juillet 1981, la disposition à l'examen pourrait donner l'impression - certainement à tort - qu'elle opère une distinction de traitement entre auteurs d'actes de nature et de gravité parfaitement identiques, selon que ces actes sont, ou non, commis dans le cadre d'un rapport juridique rattachable aux matières demeurées de compétence fédérale.

L'article D.28-5, 2°, en projet sera revu à la lumière de l'ensemble de ces observations.

Article 10

À l'article D.28-5, 5°, en projet, le mot « wallon » est inutile et sera omis.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet et *mutatis mutandis* pour l'article 30, alinéa 3, de l'avant-projet.

organisme bancaire qui décide de clôturer deux comptes ouverts auprès de lui par une personne se trouvant en séjour irrégulier en Belgique, alors que cette personne est en mesure de produire des documents attestant de son identité, commet à l'égard de cette personne une discrimination indirecte contraire à la loi du 30 juillet 1981.

¹⁴ Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles d'égalité et de non-discrimination, portées par les articles 10 et 11 de la Constitution belge, « s'opposent [...] à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes » (par exemple ; C.C., 15 juillet 1998, n° 91/98).

¹⁵ Voir l'article 5, § 1^{er}, *in limine* de la loi du 30 juillet 1981.

Article 12

Comme exposé ci-avant, l'article D.28-3, 4°, en projet (article 6 de l'avant-projet) définit les « groupes locaux » comme étant des « groupes composés de personnes ayant des activités communes concentrées sur le territoire limité au minimum à un quartier et au maximum à 10 communes ».

Quant à l'article D.28-7, 3°, en projet (article 12 de l'avant-projet), il impose, au titre de condition de reconnaissance d'une association en tant qu'« association régionale décentralisée », le fait de « compter un minimum de 10 groupes locaux, lesquels ne bénéficient pas des droits conférés par le présente décret et qui organisent au minimum 5 actions par an ouvertes aux membres ou au public ».

La question se pose de savoir ce que recouvre le vocable « compter un minimum de 10 groupes locaux ». S'agit-il de compter parmi ses membres des personnes physiques et/ou morales ayant entre elles constitué des groupes locaux ? Ou bien une autre hypothèse est-elle envisagée, comme le soutien qui serait apporté à des tels groupes locaux dont les membres ne devraient pas nécessairement être membres de l'association elle-même ? Dans ce cas, quelle serait alors la nature du soutien à prendre en considération ?

Afin de garantir la sécurité juridique et le principe d'égalité entre les différentes associations candidates à une reconnaissance au titre d'« association régionale décentralisée », il appartient aux auteurs de l'avant-projet de faire apparaître clairement leur intention, de sorte que celle-ci ressorte sans ambiguïté du dispositif en projet.

Article 16

L'article D.28-10, § 2, 3°, deuxième phrase, en projet, prévoit que la décision de reconnaissance ou de refus de reconnaissance de l'association est « dûment motivée ».

Cette phrase doit être omise :

a) d'une part, elle rappelle inutilement une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ;

b) d'autre part, elle pourrait donner à penser que la Région wallonne aurait le pouvoir de dispenser des actes administratifs pris en application du décret en projet de l'obligation de motivation formelle consacrée par la loi du 29 juillet 1991, alors qu'elle n'a pas compétence pour ce faire.

La même observation vaut pour l'article D.28-13, 4°, seconde phrase, en projet (article 20 de l'avant-projet).

Article 20

1. L'article D.28-13, en projet, impose que la demande de subvention comprenne notamment « un plan d'actions environnementales dont le contenu spécifique est défini par le Gouvernement ».

À cet égard, il est renvoyé à l'observation faite sur l'article D.28-3, 2°, en projet (article 6 de l'avant-projet).

2. La disposition en projet impose également que la demande de subvention « précise les secteurs d'activités pour lesquels la subvention est sollicitée ».

La portée de cette disposition n'est pas claire. De quels secteurs s'agit-il exactement : s'agit-il de secteurs économiques ou d'activités, ou bien de secteurs en matière d'environnement comme la protection de la faune et/ou de la flore, la lutte contre la pollution atmosphérique, etc. Par ailleurs, ces secteurs n'apparaîtront-ils pas déjà dans le « plan d'actions environnementales » ?

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation, afin de lever toute ambiguïté sur la question posée.

Article 24

À l'article D.28-15, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer l'acronyme « IWEPS » par les mots « Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique ».

La même observation vaut pour l'article 29 de l'avant-projet.

Article 27

1. S'agissant de la notion de « tout autre moyen donnant date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte », il conviendrait à tout le moins que le Gouvernement soit expressément habilité à déterminer ces « autres moyens ».

2. S'il est admissible qu'en son paragraphe 2, la disposition en projet habilite le Gouvernement à préciser les modalités et la procédure de retrait qui ne sont pas autrement réglées par l'avant-projet de décret, il se recommande par contre de prévoir, dans la même disposition, que ce retrait ne pourra intervenir que si l'association concernée a eu la possibilité de pouvoir communiquer ses explications et justifications en temps utile et en connaissance de cause, à l'autorité compétente, préalablement au retrait.

L'article D.28-17, § 2, en projet sera complété à la lumière de cette observation.

Par ailleurs, il conviendrait de prévoir la même règle, s'agissant de la suspension de l'octroi des subventions, telle que prévue à l'article D.28-17, § 1^{er}, en projet.

Article 29

Outre ce qui a été dit à propos de la Commission créée par la disposition à l'examen, sous l'observation générale 3, l'article D.28-18, en projet, appelle les observations suivantes.

1. L'article D.28-18, § 1^{er}, en projet, charge l'IWEPS - à savoir, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique - de missions déterminées, en termes d'indicateurs d'évaluation de la mise en œuvre du décret en projet, et d'évaluation des plans d'actions environnementales des associations reconnues.

S'agissant de la seconde de ces missions, il est prévu que « le Gouvernement détermine les budgets à allouer à l'IWEPS pour cette mission ».

Cette disposition est à mettre en rapport avec l'article 17 du décret du 4 décembre 2003 'relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique', qui prévoit que :

« Art. 17. Les missions de l'Institut sont couvertes par :

1° les recettes propres générées par l'activité de l'Institut ;

2° une subvention annuelle en fonction des crédits inscrits au budget de la Région ;

3° les subventions ou conventions en provenance d'autres programmes budgétaires régionaux pour l'exécution de recherches particulières ;

4° les dons et legs ou autres libéralités, autorisés par le Ministre ;

5° les études commandées par le Parlement.

L'Institut ne peut recourir à l'emprunt ».

Eu égard aux termes employés par cette disposition législative, et dès lors que le pouvoir d'adopter les budgets de la Région wallonne n'appartient pas au seul Gouvernement, il convient de rédiger l'article D.28-18, § 1^{er}, 2, seconde phrase, en projet, comme suit :

« Les moyens financiers requis pour cette mission sont pris en considération dans la subvention visée à l'article 17, 2°, du décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique ».

2. Le paragraphe 2 de l'article D.28-18, en projet, prévoit :

« Il est créé, auprès du Gouvernement une Commission de dialogue et de suivi de l'évaluation visées au § 1^{er} ».

L'avant-projet ne précise cependant pas les missions qui sont attribuée à cette fonction.

3. Le second paragraphe 2 (lire : paragraphe 3), alinéa 1^{er}, prévoit que :

« 5 observateurs représent[ent] les associations environnementales reconnues, tous nommés par le Gouvernement ».

La disposition est toutefois en défaut de prévoir à l'issue de quelle procédure les cinq observateurs seront désignés, laquelle procédure doit à tout le moins prévoir un appel public auprès de toutes les associations environnementales reconnues et susceptibles de présenter des candidats aux cinq postes d'observateur ¹⁶.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation générale 3.

Article 30

Telle qu'elle est rédigée, la disposition n'est pas destinée à s'intégrer dans le titre II/1, partie III du livre I^{er} du Code de l'Environnement ; elle sera revue en ce sens.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁶ Voir l'avis 34.477/4 donné le 2 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 'relatif à l'organisation du tourisme' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 684/1, pp. 25-35) (obs. n° 1 sous l'article 47) ; l'avis 36.488/4 donné le 16 février 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 'relatif au Conseil supérieur du Logement' (obs. n° 1 sous l'article 2) ; l'avis 43.957/4 donné le 7 avril 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 3 juillet 2008 'modifiant le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 789/1, pp. 13-27) (obs. sous l'article 11) ; l'avis 45.692/4 donné le 28 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2009 'relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 942/1, pp. 38-44) (obs. générale III, 11°) ; l'avis 48.292/2 donné le 14 juin 2010 sur un avant-projet devenu le décret du 22 juillet 2010 'créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 202/1, pp. 6-9) (obs. sous l'article 4).