



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.359/4
du 23 mai 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi
de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de
gestion de la propreté publique'

Le 7 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de gestion de la propreté publique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions du projet entendent confier des pouvoirs réglementaires à l'administration ¹, à savoir :

– l'établissement d'un « canevas » ², en collaboration avec l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, permettant aux bénéficiaires des subventions d'évaluer l'efficacité des mesures de leur plan d'actions local (articles 2, 3^o, et 13, § 3, 4^o, du projet) ;

– l'élaboration du « guide utilisateur » de l'outil *Clic-4-Wapp* qui reprend les critères que doit rencontrer le plan d'échantillonnage afin d'être approuvé par l'administration (article 8, § 1^{er}, 2^o, du projet) ³ ;

¹ Définie à l'article 1^{er}, 9^o du projet, à savoir, par renvoi à l'article 2, 22^o, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', le « Directeur général de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne, ou son délégué ».

² Le délégué de la Ministre explique à cet égard que « [l]e canevas désigne ici un formulaire structuré par lequel la commune va pouvoir renseigner les informations souhaitées. L'utilisation du terme 'canevas' vise à ne pas cadencer le SPW dans un formulaire spécifique et lui laisser l'opportunité de faire évoluer le moyen par lequel l'information est collectée auprès des communes ».

³ À cet égard, le délégué de la Ministre a communiqué un document intitulé « *Clic-4-Wapp* : Mesurer la propreté – Vadémécum », établi par la « DGO3 », soit le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement. Le délégué de la Ministre explique que « [l]e Guide utilisateur (fourni en annexe) n'est pas mentionné dans un arrêté existant. Il est disponible sur le site de *Be WaPP* via le compte utilisateur qui donne accès à l'application *Clic 4 WaPP*. Il peut également être envoyé sur simple demande par le DSD SPW-ARNE à toute personne qui souhaite s'informer préalablement sur l'outil *Clic 4 WaPP* [...] Les critères sont décrits dans le guide utilisateur *Clic 4 WaPP*. Ils sont principalement d'ordre géographique (par exemple : le tronçon est situé dans un espace naturel, le tronçon est situé aux abords d'un arrêt de bus, le tronçon fait 200 mètres). L'application *Clic 4 WaPP* prend en charge ces éléments cartographiques (possibilité de tracer les tronçons sur une carte), ce qui permet aussi à l'administration de vérifier les éléments demandés (via le streetview de Google ou via les ortho photo du SPW-ARNE par exemple) ».

– la fixation des conditions auxquelles le plan d'actions local doit répondre pour être approuvé par l'administration (articles 8, § 3, 2°, et 13, § 2, 1°, du projet) ⁴ ;

– l'élaboration d'un formulaire permettant la notification annuelle du cout de gestion de la propreté publique ⁵ (article 13, § 3, 2°, du projet) ;

– l'élaboration d'un formulaire permettant la notification annuelle des tonnages de déchets sauvages et de dépôts clandestins (article 13, § 3, 3°, du projet).

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant le Parlement et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite, porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces agents n'est donc en principe pas admissible.

Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

En l'espèce, à l'exception du pouvoir de fixer le formulaire visé à l'article 13, § 3, 3°, du projet, qui apparaît être de nature essentiellement technique, les habilitations précitées ne répondent pas aux principes ainsi rappelés.

Ces compétences règlementaires peuvent être confiées au ministre compétent s'il s'agit de régler des questions d'ordre accessoire ou de détail, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne les critères d'approbation du plan d'échantillonnage et du plan d'actions local, dont le projet devra à tout le moins fixer les éléments essentiels.

⁴ Le délégué de la Ministre explique à cet égard qu'« [i]l ne s'agit ni d'un plan de gestion ni de prévention de déchets mais d'un plan de lutte contre la malpropreté publique, intitulé 'plan local de propreté' (PLP). Ce plan n'est pas à raccrocher à un plan déjà existant sur le plan légal. Il est établi par chaque commune sur base volontaire et ne répond à aucune obligation légale. Il doit répondre à des prescriptions techniques qui sont reprises dans un document produit par le DSD SPW-ARNE intitulé 'Cadre régional pour la réalisation d'un plan local de propreté'. Pour prétendre au subside, le PLP doit être validé par le DSD du SPW-ARNE. Il est adopté et mis en œuvre par la commune (y compris s'il n'est pas validé par le SPW, cette validation étant uniquement utile pour prétendre au subside dans le cadre de ce projet d'arrêté) » et qu'« [u]ne grille de cotation a été développée puis mise à jour sur base des premiers PLP validés à l'occasion d'un appel à projets. C'est sur cette base que le PLP sera évalué. La grille de cotation et la méthodologie de cotation précise seront mises à disposition des communes participantes ».

⁵ Le délégué de la Ministre explique à cet égard que « [l']administration développe un formulaire électronique en vue de permettre aux communes de renseigner les couts de gestion de la propreté publique, au travers de la méthodologie du 'standard cost model'. Il ne s'agira pas de demander aux communes de tenir une comptabilité analytique en matière de gestion des déchets de la propreté publique (ce qui représenterait un immense travail pour la plupart d'entre elles), mais de leur demander de remplir un questionnaire qui reprend, entre autres, les nombres d'ETP affectés à la propreté publique, le matériel de nettoyage en leur possessions et l'année d'achat, etc) ».

À défaut, le projet manquerait d'ailleurs partiellement son but puisque son utilité, décrite dans la note au Gouvernement jointe au dossier transmis à la section de législation, est notamment de permettre la pérennisation d'un régime de subventionnement par le biais d'un arrêté organique en remplacement du régime actuel de soutien d'actions ponctuelles effectué dans le cadre d'appels à projets via le fonds Fost plus. Or, l'adoption d'un régime organique de subvention nécessite en l'espèce, compte tenu de l'habilitation conférée au Gouvernement par le décret visé à l'alinéa 1^{er} du préambule, que les éléments essentiels du régime de subventions, et singulièrement ses conditions d'octroi, figurent dans une norme régulièrement adoptée et publiée, comme le sera l'arrêté en projet, et non dans des actes subséquents comme par exemple un guide d'utilisation d'une application informatique consacrée à la gestion du programme de subventions ou des formulaires élaborés à la discrétion de l'administration

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Compte tenu de l'objet des subventions en projet ainsi que de l'article 17 du projet, l'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'article 27*bis*, 1°, tel qu'inséré par le décret du 16 février 2017, et l'article 28, 5°, tel qu'inséré par le décret du 5 juin 2008 ; ».

2. À l'alinéa 2, il convient de viser plus précisément l'article D.140, § 4, du Code de l'Environnement, tel qu'inséré par le décret du 5 juin 2008 ⁶.

3. À l'alinéa 6, l'accord donné le 6 avril 2022 par le Ministre du Budget sera également visé.

4. À l'alinéa 7, la formalité visée n'étant pas obligatoire, sa mention sera omise sauf pour l'auteur du projet de souhaiter y faire référence, auquel cas il convient de déplacer l'alinéa correspondant après la mention des formalités obligatoires et de remplacer le mot « Vu » par le mot « Considérant ».

⁶ L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la partie VIII, qui comporte les articles D.138 à D.171, du livre I^{er} du Code de l'Environnement sera remplacée à une date fixée par le Gouvernement wallon et au plus tard le 1^{er} juillet 2022 conformément à l'article 30, § 1^{er}, du décret du 6 mai 2019 'relatif à la délinquance environnementale', tel que modifié par le décret du 17 décembre 2020.

5. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 71.359/4 du Conseil d'État, donné le 23 mai 2022, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁷.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le 1°, qui définit la notion d'« agent constatateur », sera omis dans la mesure où cette notion n'est pas utilisée dans la suite du projet.

La numérotation des définitions sera revue en conséquence.

2.1. Au 6°, la définition recourt à la notion de « déchets encombrants » sans la définir.

Interrogé sur ce qu'il convient d'entendre par les mots « déchets encombrants », le délégué de la Ministre explique :

« À ce jour, le terme 'déchet encombrant n'est pas défini dans la législation belge.

Toutefois le futur décret relatif aux déchets, qui a vocation à remplacer la quasi-totalité du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et qui est actuellement en cours d'analyse auprès de la section de législation du Conseil d'État ⁸, propose la définition suivante : les déchets dont toutes les dimensions extérieures sont égales ou supérieures à quarante centimètres ou dont le volume est égal ou supérieur à soixante décimètres cubes ainsi que tous les matelas usagés et tout le mobilier usagé indépendamment de la taille de leurs dimensions extérieures ou de leur volume ».

En tout état de cause, dans un souci de sécurité juridique, la notion de « déchets encombrants » sera définie et l'article 1^{er} sera complété en conséquence.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

⁸ Il s'agit de l'avant-projet de décret 'relatif aux déchets, à la circulation des matières et à la propreté publique' enrôlé sous le numéro 71.139/4.

2.2. Au même 6°, compte tenu des difficultés pratiques qu'ils emportent, les mots « suite à un acte prémédité consécutif soit à la volonté d'éluder une taxe ou de ne pas utiliser les sacs payants soit à l'ignorance des filières de valorisation ou d'élimination existantes » seront remplacés, de l'accord du délégué de la Ministre, par les mots « , rejetés sur la voie publique, dans la nature ou déposés en dehors des emplacements de collecte de déchets autorisés à cet effet par l'autorité compétente ou sans respecter les dispositions du décret et ses mesures d'exécution » tels qu'ils sont déjà repris dans la définition de « déchet sauvage » à l'article 1^{er}, 5°.

Par ailleurs, comme l'a indiqué le délégué de la Ministre, la présence d'un seul déchet encombrant suffit pour constater la présence d'un dépôt clandestin, contrairement à ce que prévoit le 6° qui exige une « accumulation » de ce type de déchet.

Le 6° sera revu en conséquence.

Article 2

1. Les conditions d'octroi de subventions doivent être formulées de manière claire et transparente.

Au 2°, il sera donc plus précisément renvoyé au plan wallon des déchets visé à l'article 24 du décret du 27 juin 1996.

Le plan actuellement d'application a été approuvé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mars 2018 'adoptant le Plan wallon des déchets-ressources'.

Toutefois, comme l'a expliqué le délégué de la Ministre, ce plan n'a pas été annexé à l'arrêté en question, et n'a dès lors pas été publié au *Moniteur belge*.

Dans la mesure où ce plan intéresse la généralité des citoyens et que le respect des cinq axes qu'il détermine en matière de gestion de la propreté publique constitue une condition d'octroi de la subvention en projet, il convient, conformément à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de le publier au *Moniteur belge* au plus tard lors de l'entrée en vigueur du projet à l'examen.

2. Au 3°, afin de mieux refléter l'intention de l'auteur du projet, les mots « en collaboration avec » seront, de l'accord du délégué de la Ministre, remplacés par les mots « sur avis de ».

Articles 3 et 8

1. Il résulte de l'article 3 du projet que les associations de communes sont, au même titre que les communes, des bénéficiaires potentiels des subventions en projet.

Il convient dès lors de compléter l'article 8 du projet en exigeant également une copie de la décision de l'organe compétent de l'association des communes qui atteste son engagement à réaliser les actions visées à l'article 8, §§ 1^{er}, 1°, 2, 2°, et 3, 3°.

Pour les mêmes motifs, les délégations ou actes de dessaisissement éventuels vers l'association de communes seront également exigés dans le cadre de la procédure de demande de subventions⁹.

L'article 8 sera revu en conséquence.

2. À l'article 8, § 2, 2°, la portée de l'habilitation au ministre de déterminer des « axes » auxquels le plan d'actions local doit se conformer n'est ni claire ni suffisamment encadrée. Par ailleurs, son articulation avec les axes définis dans le plan wallon des déchets visé à l'article 2, 2°, du projet n'apparaît pas de manière claire.

L'article 8, § 2, 2°, du projet sera revu à la lumière de cette observation, étant entendu que seules des questions d'ordre accessoire ou de détail peuvent être confiées au ministre.

Il est à cet égard renvoyé à l'observation générale quant au fait que, conformément à l'habilitation qui lui est conférée, c'est au Gouvernement qu'il appartient d'arrêter les éléments essentiels qui conditionnent l'octroi des subventions.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'habilitation reprise à l'article 13, § 2, 1°, du projet.

Articles 4 à 6

Comme le délégué de la Ministre l'a expliqué, les montants visés aux articles 4, 5 et 6 correspondent non pas au montant maximum de la subvention mais à son montant forfaitaire.

Le mot « maximum » sera dès lors omis.

Article 6

Il ressort de l'article 6 que l'intention de l'auteur du projet est de subventionner non seulement l'évaluation du plan d'actions local mais également sa révision.

⁹ Ces éléments sont, en l'état, uniquement demandés dans la procédure de liquidation de la subvention conformément à l'article 12 du projet.

Il lui appartient de compléter en conséquence les articles 2, 3°, 8, § 3, et 13, § 3, du projet qui ne mentionnent comme action subsidiaire que l'évaluation du plan d'actions local.

Article 9

1. Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jours ouvrables » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable ¹⁰.

Si l'intention de l'auteur du projet consiste, pour l'application du texte en projet, à ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter l'article 1^{er} du projet par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

La même observation vaut pour l'article 15 du projet.

2. À l'alinéa 3, les mots « au paragraphe 2 » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 2 ».

La même observation vaut pour l'article 15, alinéa 3, du projet.

Article 10

Les mots « sur recommandation » seront remplacés par les mots « sur demande ».

Article 12

Les documents que doit comporter une demande de liquidation seront listés de manière exhaustive dans la mesure où l'absence d'un de ces documents peut entraîner l'irrecevabilité de la demande de subvention conformément à l'article 15 du projet.

L'article 12 sera revu en conséquence.

Article 13

Au paragraphe 2, 1°, les mots « ou par l'association de communes » seront insérés après les mots « par la commune ».

¹⁰ Voir par exemple C.E., arrêts Piret, n° 204.165 du 20 mai 2010, et Libert, n° 226.375 du 11 février 2014.

Article 16

L'alinéa 2 est ainsi rédigé comme si le ministre et son administration formaient 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.

Si l'auteur du projet entend organiser les procédures internes à son administration dans le dossier, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments juridiques destinés à celle-ci et non dans un arrêté qui organise la procédure entre le Gouvernement et les destinataires de la règle.

L'alinéa 2 sera donc omis et l'alinéa 3, revu en conséquence.

Article 17

L'auteur du projet veillera à abroger l'ensemble des références à l'article 13 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' reprises dans ce même arrêté ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹¹ Voir, à titre d'illustration, les articles 19 et 20, § 1^{er}, alinéa 5, de l'arrêté du 17 juillet 2008.