

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 185.810 du 28 août 2008
A. 143.886/VII-31.032

En cause : 1. l'A.S.B.L. "HUBERTUSVERENIGING VLAANDEREN",
2. la S.A. BLAUWMOLEN,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOUCKAERT et T. GERNAEY, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue de Loxum, 25

contre :

la Région flamande, représentée par
le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me J. BERGÉ, avocat,
ayant son cabinet à LOUVAIN,
Naamsestraat 165.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 novembre 2003 par laquelle
l'A.S.B.L. "HUBERTUSVERENIGING VLAANDEREN" et la
S.A. BLAUWMOLEN demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand
du 27 juin 2003 fixant les conditions d'agrément de réserves naturelles et
d'associations de défense de la nature gérant des terrains et portant l'octroi de
subventions;

Vu l'arrêt n° 178.906 du 24 janvier 2008 rouvrant les débats et
chargeant le membre de l'auditorat, désigné par l'auditeur général, d'un complément
d'instruction;

Vu le rapport complémentaire de M. J. CLEMENT, premier
auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 9 mai 2008 fixant l'affaire à l'audience du 12 juin 2008;

Entendu M. E. BREWAEYS, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me T. GERNAEY, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me J. BERGÉ, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. SOURBRON, premier auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

CONSIDÈRE CE QUI SUIT :

1.1. Dans leur requête, les parties requérantes prennent un premier moyen de :

"LA VIOLATION DE l'article 9 du décret concernant la conservation de la nature, du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et des principes généraux de bonne administration, notamment du principe de motivation matérielle, du principe de prudence et du principe du raisonnable;

EN CE QUE les articles 5 à 9 de l'arrêté subvention instaurent un mécanisme de subvention pour l'acquisition de terrains par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains;

Conformément aux articles 5 et 7, § 3, de l'arrêté subvention, une subvention à l'achat peut uniquement être allouée si le terrain concerné est acquis en vue de son agrément en tant que réserve naturelle;

L'article 8 de l'arrêté subvention fixe le montant de la subvention; ce montant correspond à un pourcentage du montant d'achat des terrains tous frais compris et est plafonné suivant la formule définie à l'article 8, § 5, de l'arrêté subvention; le pourcentage varie quelque peu en fonction de la destination du terrain conformément aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiale en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire; que, dans la plupart des cas, la subvention se monte toutefois à 90 % du prix d'achat du terrain tous frais compris, pour la tranche inférieure ou égale à 10.000 euros par ha, quelle que soit la destination, conformément à la législation concernant l'aménagement du territoire et même au décret

conservation de la nature (zones 'VEN'(réseau écologique flamand), zones naturelles d'imbrication);

ALORS QUE, conformément au principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, tous les justiciables qui se trouvent dans les mêmes circonstances doivent être traités de la même manière et que des situations de fait différentes doivent être traitées différemment;

Conformément aux principes généraux de bonne administration, notamment au principe de motivation matérielle, toute mesure de l'autorité doit reposer sur des motifs exacts en fait et solidement étayés en droit et l'appréciation portée doit être réputée raisonnablement admissible en droit; conformément au principe de prudence, toute mesure de l'autorité, notamment celles ayant des implications importantes, ne peut être prise qu'après une mise en balance minutieuse de l'intérêt général et des autres intérêts en cause; conformément au principe du raisonnable, la mesure de l'autorité doit poursuivre un objectif légitime, elle doit être nécessaire, à savoir être adéquate par rapport à l'objectif poursuivi, et elle ne doit pas être remplaçable par une alternative tout aussi efficace mais moins radicale et, enfin, elle doit être proportionnelle au but poursuivi, à savoir que la gravité des préjudices ou des entraves causés par la mesure ne peut être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ou au résultat obtenu;

Un traitement différent de situations égales ne peut se justifier qu'au bénéfice de l'intérêt général, s'il est basé sur des critères objectifs, s'il est général et pertinent, légal et proportionnel;

ET ALORS QUE l'article 9 du décret concernant la conservation de la nature fixe des conditions générales auxquelles des restrictions d'utilisation et de propriété peuvent être imposées dans l'intérêt de cette conservation; que l'une de ces conditions consiste en ce que les mesures visées ne peuvent en principe pas établir de restrictions interdisant ou rendant impossibles au sens absolu des travaux ou opérations conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiale d'application dans le cadre de l'aménagement du territoire, ou entraver la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation;

Chacun est en droit de pouvoir réaliser l'affectation de son terrain, prescrite par les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiale en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire;

ET ALORS QUE l'arrêté attaqué fixe des montants de subvention à ce point élevés, notamment jusque 10.000 euros par ha (90 - 80%) pour la première tranche, que même en dehors des zones désignées comme réserve naturelle ou zone naturelle de valeur scientifique aux plans de secteur ou dans les plans d'exécution spatiale en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire, des terrains sont achetés dans la perspective de leur agrément comme réserve naturelle;

La distinction que l'arrêté attaqué instaure entre, d'une part, ceux qui ont la possibilité de réaliser la destination de leur terrain inscrite au plan et, d'autre part, ceux qui n'ont pas cette possibilité, doit être objective et raisonnablement justifiée;

La mise en oeuvre d'une politique en matière de conservation et de protection de la nature ne peut pas constituer une justification objective et raisonnable pour vider de leur substance certaines fonctions qui contribuent également à la conservation de la nature, telles que la chasse, dans les zones concernées qui sont reconnues comme réserve naturelle après avoir été acquises, au moyen de subventions obtenues en application de l'arrêté attaqué, par des associations de défense de la nature gestionnaires de terrains;

La reconnaissance d'une zone comme réserve naturelle ne peut pas non plus constituer une justification objective et raisonnable pour vider de leur sens les fonctions des zones conformément aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiale en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire;

SI BIEN QU'en faisant la distinction entre ceux qui ont la possibilité de réaliser la destination de leur terrain conformément au plan et ceux qui ne l'ont pas, sans donner de critère de distinction objectif et raisonnablement justifié, l'arrêté attaqué viole les dispositions et principes cités dans le moyen".

Dans leur développement, elles proposent de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

1.2. La partie défenderesse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État quant à la question préjudicielle.

1.3. Conformément à l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Conseil d'État est tenu de poser la question préjudicielle suivante, proposée par les parties requérantes, à la Cour constitutionnelle :

"L'article 44 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il lie les subventions, octroyées pour l'acquisition de terrains à des fins de conservation de la nature, à la création de réserves agréées par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains et permet ainsi d'octroyer des subventions, quelle que soit l'affectation donnée aux terrains concernés conformément à la législation concernant l'aménagement du territoire, à l'exception des restrictions prévues à l'article 44, § 2, alinéa 2".

2.1. Dans leur requête, les parties requérantes prennent un deuxième moyen de :

"LA VIOLATION DES principes généraux de bonne administration, notamment du principe de motivation matérielle, du principe de prudence et du principe du raisonnable;

EN CE QUE l'article 7 de l'arrêté attaqué lie l'agrément d'un terrain comme réserve naturelle à une superficie globale minimum de 5 ha pendant les quatre premières années suivant son acquisition et, ensuite, ne requiert pas de superficie minimale pour son agrément comme réserve naturelle;

ALORS QUE, conformément aux principes généraux de bonne administration, notamment au principe de motivation matérielle, toute mesure de l'autorité doit reposer sur des motifs exacts en fait et solidement étayés en droit et l'appréciation portée doit être réputée raisonnablement

admissible en droit; conformément au principe de prudence, toute mesure de l'autorité ne peut être prise qu'après une mise en balance minutieuse de l'intérêt général et des intérêts en cause; conformément au principe du raisonnable, la mesure de l'autorité doit poursuivre un objectif légitime, elle doit être nécessaire, à savoir être adéquate par rapport à l'objectif poursuivi, et elle ne doit pas être remplaçable par une alternative tout aussi efficace mais moins radicale et, enfin, elle doit être proportionnelle au but poursuivi, à savoir que la gravité des préjudices ou des entraves causés par la mesure ne peut être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ou au résultat obtenu;

ET ALORS QUE la condition de disposer d'une superficie globale minimum de 5 ha pour que puisse être introduite une demande d'agrément du terrain acheté comme réserve naturelle dans un délai de deux ans suivant l'achat par une association de défense de la nature agréée gérant des terrains, la prolongation automatique du délai de deux ans, dans lequel cette condition doit être remplie, d'un nouveau délai de deux ans et la possibilité de demander un agrément quelle que soit la superficie du terrain passé le délai de quatre ans après l'achat, soulèvent la question du sens de la condition concernant la superficie globale minimum;

L'obligation de disposer d'une superficie globale minimum de 5 ha pour obtenir un agrément comme réserve naturelle pendant les quatre premières années après l'achat du terrain concerné et la suppression de cette condition à l'issue de ce délai sont contraires aux principes généraux de bonne administration invoqués dans le moyen, dans la mesure où le dossier administratif ne permet manifestement pas d'établir, et certainement pas de manière raisonnable, que pour la gestion d'un espace naturel il faudrait une superficie globale minimum de 5 ha et que tel ne serait plus le cas passé le délai de quatre ans après l'achat du terrain;

DE SORTE QU'en prévoyant ainsi, pendant les quatre premières années suivant l'achat, une superficie globale minimum pour l'agrément comme réserve naturelle d'une zone acquise par une association de défense de la nature agréée gérant des terrains et en abandonnant cette condition au terme de ces quatre ans, sans motifs ou éléments raisonnables, a fortiori des éléments scientifiques suffisants pour étayer que cette condition ne devrait valoir que les quatre premières années après l'achat, l'arrêté attaqué viole les principes invoqués dans le moyen et est dès lors entaché d'excès de pouvoir".

Dans leurs développements, les parties requérantes soutiennent que, conformément à l'article 7, § 3, de l'arrêté attaqué, l'achat à l'aide de subventions d'achat octroyées par la Région flamande doit être assorti d'un agrément du terrain concerné comme réserve naturelle. Force est de constater, simplement, que pour qu'une association de défense de la nature agréée gérant des terrains puisse introduire une demande d'agrément comme zone naturelle du terrain qu'elle a acquis avec des subventions, ce terrain doit, dans les deux ans de l'acquisition, avoir une superficie globale minimum de 5 ha (ce qui est évidemment surprenant : on voit mal comment un bien acheté peut subitement "grandir" après l'acquisition). Si cette condition n'est pas remplie dans les deux ans après l'achat, le délai est de nouveau prolongé de deux ans. Au terme de ce second délai de deux ans - soit quatre ans après l'achat du

terrain - une demande d'agrément peut être introduite, quelle que soit la superficie du terrain concerné. La superficie minimale de 5 ha, qui est requise les deux premières années pour pouvoir demander l'agrément, n'est subitement plus applicable et ce, sans aucune justification apparente, selon les parties requérantes. Dès lors, le fait d'imposer cette condition pendant les quatre premières années suivant l'acquisition paraît également dénué de sens. En tout état de cause, l'utilité de cette condition n'est étayée par aucun élément. Les parties requérantes soutiennent qu'en l'occurrence la partie défenderesse méconnaît l'obligation de motivation matérielle, tant en imposant cette superficie minimale pendant les quatre premières années qui suivent l'acquisition qu'en supprimant cette condition après ce délai. Elle ne prend pas tous les éléments du dossier en compte, contrairement à ce que l'on est en droit d'attendre d'une administration raisonnable et prudente.

2.2. La partie défenderesse conteste aux parties requérantes l'intérêt à invoquer ce moyen et estime par ailleurs qu'il est non fondé. Elle soutient que l'acte attaqué vise à "rationaliser le nombre de dossiers de demande".

2.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes affirment qu'elles ont bel et bien intérêt à invoquer le moyen. Elles soutiennent également que la défense de la Région flamande, telle qu'elle s'appuie sur les explications fournies par le délégué du gouvernement, est en contradiction avec les éléments du dossier. En effet, le délégué du gouvernement a déclaré que la superficie minimale de 5 ha ne serait pas conçue comme une condition pour l'agrément d'une réserve naturelle, mais qu'il était certain que, conformément à l'article 7, § 3, de l'arrêté attaqué "le fait de ne pas atteindre cette superficie minimale fait obstacle à l'agrément comme réserve naturelle pendant quatre ans après l'achat - sauf en cas de demande motivée pour un terrain d'une valeur naturelle particulière". Autrement dit, la partie défenderesse considère elle-même que l'agrément d'une réserve naturelle devant être approuvée au regard de l'article 7, § 3, de l'arrêté attaqué, n'a de sens que si elle atteint une superficie minimale (de 5 ha).

2.4. La partie défenderesse observe que l'acte attaqué vise à "rationaliser le nombre de dossiers de demande". Il implique que, pour des terrains de moins de 5 ha, l'introduction des demandes d'agrément est soumise à un délai d'attente. L'article 7, § 3, alinéa 3, de l'arrêté attaqué prévoit une possibilité de dérogation au délai d'attente précité "dans des circonstances exceptionnelles". Les parties

requérantes restent en défaut de démontrer concrètement que le règlement attaqué repose sur des motifs incorrects ou manifestement déraisonnables. Leur critique concerne l'opportunité de la mesure adoptée et non sa légitimité.

Indépendamment de la question de savoir si les parties requérantes ont intérêt à invoquer ce second moyen, force est de constater qu'il n'est pas fondé,

POUR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

"L'article 44 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il lie les subventions, octroyées pour l'acquisition de terrains à des fins de conservation de la nature, à la création de réserves agréées par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains et permet ainsi l'octroi de subventions, quelle que soit l'affectation donnée aux terrains concernés conformément à la législation sur l'aménagement du territoire, à l'exception des restrictions prévues à l'article 44, § 2, alinéa 2".

Article 3.

Le second moyen est déclaré non fondé.

Article 4.

Le membre de l'auditorat, désigné par l'auditeur général, est chargé de poursuivre l'examen du premier moyen après réception de la réponse que la Cour constitutionnelle donnera à la question préjudicielle précitée.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-huit août deux mille huit, par la VIIe chambre, composée de :

MM.	H. HELLIN,	président de chambre,
	E. BREWAEYS,	conseiller d'État,
	P. LEFRANC,	conseiller d'État,
Mme	E. IMPENS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

E. IMPENS

L. HELLIN

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.