ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 30.537/4
30.538/4
30.539/4
30.540/4
30.541/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 31 juillet 2000, d'une demande d'avis sur

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "réglant l'introduction dans la nature et dans les parcs à gibier des espèces non indigènes ainsi que la réintroduction des espèces indigènes en Région wallonne" (30.537/4),

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la protection de la flore sauvage" (30.538/4),

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la protection de la faune sauvage" (30.539/4),

- d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "instaurant des dispositions complémentaires visant notamment à la mise en oeuvre de la Directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvages" (30.540/4),

- un avant-projet de décret "relatif à la désignation et à la conservation des sites Natura 2000 en Région wallonne" (30.541/4, nouvelle version envoyée au Conseil d'Etat le 21 septembre 2000), a donné le 26 mars 2001 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PREALABLES
SUR LE CADRE NORMATIF A METTRE EN PLACE

Les textes à l'examen tendent à assurer la mise en oeuvre, en droit interne, de plusieurs dispositions internationales relatives à la conservation de la nature, en particulier l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, faite à Berne le 19 septembre 1979 (ci-après : "la Convention de Berne").

Ces dispositions de droit international et communautaire forment un ensemble dont la mise en oeuvre en droit interne requiert l'établissement d'un dispositif clair, cohérent et bien articulé.

A cet égard, la manière dont le Gouvernement wallon entend procéder appelle les observations générales suivantes :

1. Le Gouvernement suggère l'adoption de cinq textes :

1° un décret, qui, pour l'essentiel, modifierait la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature,

établirait le régime de conservation des sites Natura 2000 (dossier 30.541/4);

2° trois arrêtés du Gouvernement, fondés sur des dispositions de la loi précitée (1), régiraient la conservation des espèces (dossiers 30.537/4 à 30.539/4);

3° enfin, un autre arrêté du Gouvernement contiendrait, comme l'indique son intitulé, des "dispositions complémentaires" (dossier 30.540/4); cet arrêté apporterait quelques modifications à des dispositions réglementaires trouvant leur fondement, selon le cas, dans la loi du 28 février 1882 sur la chasse ou dans la loi du 1er juillet 1954 sur la pêche fluviale; en outre, s'autorisant de la très large habilitation conférée par le décret du 14 décembre 1989 permettant à l'Exécutif régional wallon de prendre toutes les mesures que requiert l'application ou la mise en oeuvre des Traités et Conventions internationaux en matière de Chasse, Pêche, Protection des oiseaux et Conservation de la nature, cet arrêté modifierait lui-même plusieurs dispositions législatives, figurant notamment dans la loi du 12 juillet 1973 précitée.

---

(1) Dans le préambule du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.537/4, le Gouvernement vise aussi la loi du 28 février 1882 sur la chasse. Comme on l'indiquera dans l'observation n° 2 relative à ce préambule, la loi du 28 février 1882 ne donne pas un fondement légal audit projet.

A propos de ce dernier projet d'arrêté, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) Plusieurs de ses dispositions - en l'occurrence celles qui figurent aux articles 1er et 2 - sont nécessaires à l'application du décret et des trois autres arrêtés du Gouvernement envisagés. Ainsi par exemple, la disposition figurant à l'article 1er définit des notions qu'utilisent les autres textes.

L'adoption et l'entrée en vigueur de ceux-ci ne peuvent donc être envisagées que pour autant que les dispositions nécessaires à leur application soient elles-mêmes adoptées et en vigueur.

b) "Dans le souci d'éviter toute contestation d'ordre juridique" (2), l'article 7 du projet d'arrêté instaurant des "dispositions complémentaires" prévoit que, "Dans les six mois de sa publication, le présent arrêté est présenté au Conseil régional wallon pour ratification" et que, "A défaut de ratification dans les douze mois de la présentation, le présent arrêté est caduc de plein droit.".

---

(2) Les délégués du gouvernement ont précisé que l'auteur du projet visait d'éventuelles contestations relatives à la validité même du décret du 14 décembre 1989, qui, il est vrai, accorde de très larges pouvoirs au Gouvernement.

Cet article appelle trois observations :

- Comme on vient de l'indiquer, les dispositions qui figurent aux articles 1er et 2 de l'arrêté en projet sont nécessaires à l'application du décret et des trois autres arrêtés du Gouvernement envisagés.

Si ces dispositions n'étaient pas ratifiées, c'est l'efficacité de l'ensemble du dispositif en projet qui s'en trouverait compromise.

Mieux vaut donc que le législateur adopte lui-même directement ces dispositions.

- Il n'y a pas lieu de soumettre à ratification les dispositions de l'arrêté en projet qui trouvent leur fondement dans des textes législatifs autres que le décret du 14 décembre 1989.

- Si, en dépit des deux observations qui viennent d'être faites, l'article 7 avait encore une raison d'être, il conviendrait de prévoir que la sanction qu'il établit est attachée au défaut de ratification de l'arrêté dans un délai courant à partir de la publication de l'arrêté au Moniteur belge - et non pas à partir de sa présentation au Conseil régional wallon.

2. Le Gouvernement suggère d'apporter un certain nombre de modifications à la loi précitée du 12 juillet 1973.

Ces modifications sont importantes.

Elles ne suffisent toutefois pas.

a) Diverses observations seront faites à ce sujet lors de l'examen des textes, en particulier en ce qui concerne l'avant-projet de décret relatif à la désignation et à la conservation des sites Natura 2000 en Région wallonne (3).

b) L'attention est aussi attirée sur le fait que, si le Gouvernement suggère d'introduire dans la loi précitée un nombre assez important de dispositions relatives à la protection des habitats naturels, il ne fait pas de même en ce qui concerne la protection des espèces animales et végétales.

---

(3) Voir notamment l'observation VII sur l'avant-projet, dont il résulte que celui-ci n'harmonise pas à suffisance le régime applicable aux sites Natura 2000 et les dispositifs existants de protection des habitats naturels. A propos de cet avant-projet, on relève encore que la disposition qu'il suggère d'introduire à l'article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992 doit, logiquement, s'accompagner d'une abrogation de l'article 50 de la loi du 12 juillet 1973.

Les seules modifications qu'il propose d'apporter à ladite loi en ce domaine consistent à introduire quelques définitions et à remplacer la disposition qui établit le système des dérogations aux mesures de protection (4).

Par contre, il n'est pas envisagé de modifier les dispositions, figurant aux articles 2 à 4 et 5, alinéa 2, de cette même loi, qui laissent au Gouvernement le pouvoir de déterminer les mesures de protection des espèces.

Cette matière resterait ainsi régie, pour l'essentiel, par des dispositions de caractère réglementaire.

Le résultat qui s'ensuivrait - à savoir une loi sur la conservation de la nature fixant elle-même un nombre assez important de règles en ce qui concerne la protection des habitats naturels, mais s'en remettant pour l'essentiel au Gouvernement quand il s'agit de la protection des espèces animales et végétales - manquerait totalement d'unité et d'harmonie.

En outre, cela n'a guère de sens d'introduire dans la loi précitée quelques définitions nécessaires pour l'application des mesures de protection des espèces et d'y insérer des dispositions établissant un système de dérogations à ces mesures, si le législateur ne donne pas lui-même d'indication suffisamment précise sur le contenu desdites mesures.

---

(4) Voir les articles 1er et 2 du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.540/4.

En conséquence, il conviendrait que le législateur fixe, à tout le moins, les règles de base du régime de protection des espèces (5) (6).

c) Compte tenu du nombre et de l'importance des modifications envisagées ou à apporter à la susdite loi du 12 juillet 1973, il est certain que la meilleure solution consisterait à la remplacer entièrement - en ses aspects qui sont de la compétence de la Région (7) - par un texte législatif nouveau.

---

(5) En veillant à ce que ces règles s'appliquent aussi bien aux espèces non indigènes qu'aux espèces indigènes, et pas seulement à ces dernières : voir, sur ce point, l'observation faite au sujet du préambule des projets d'arrêtés examinés sous les références 30.538/4 et 30.539/4.

(6) Ceci permettrait, au demeurant, d'éviter certaines critiques, telle celle qui sera faite sur une disposition par laquelle le Gouvernement envisage de déléguer au ministre le pouvoir de prendre des mesures de caractère réglementaire, en l'occurrence celles qui seraient nécessaires pour assurer l'application de l'article 14 de la directive 92/43/CEE (voir l'observation relative à l'article 6 du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.539/4). Une telle critique peut être évitée si le législateur donne au Gouvernement le pouvoir de prendre ces mesures.

(7) Pour rappel, l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales et animales non indigènes, ainsi que de leurs dépouilles, sont de la compétence de l'autorité fédérale (article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

EXAMEN DU PROJET D'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON REGLANT L'INTRODUCTION DANS LA NATURE ET DANS LES PARCS A GIBIER DES ESPECES NON INDIGENES AINSI QUE LA REINTRODUCTION DES ESPECES INDIGENES EN REGION WALLONNE
(DOSSIER 30.537/4)

Préambule

1. En tant qu'il règle l'introduction dans la nature et dans les parcs à gibier d'espèces non indigènes, l'arrêté en projet a pour fondement l'article 5, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973.

En tant qu'il règle la réintroduction d'espèces indigènes, il trouve son fondement dans les articles 2 et 3 de cette loi.

Par contre, l'article 63, § 1er, de ladite loi ne procure aucun fondement au texte à l'examen.

En conséquence - et sous réserve, bien entendu, de ce qui a été dit dans l'observation préalable n° 2 faite en tête du présent avis -, l'alinéa 4 du préambule sera rédigé comme suit :

"Vu la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, notamment les articles 2, 3 et 5, alinéa 2".

2. L'arrêté en projet ne trouvant aucun fondement dans la loi du 28 février 1882 sur la chasse, l'alinéa 5 du préambule sera omis.

3. Il doit être fait mention au préambule de "l'arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 29 novembre 1990 réglant la mise en liberté dans la nature des espèces animales non indigènes et leur introduction dans les parcs à gibier en Région wallonne, annulé partiellement par l'arrêt n° 71.273 du Conseil d'Etat du 28 janvier 1998" que l'on entend abroger.

4. Le projet devra être pourvu, in fine du préambule, de la formule "Après délibération".

Dispositif

Article 1er

Dans un souci de clarté, il est proposé de rédiger cette disposition comme suit :

"Article 1er. Sont interdites en Région wallonne,

1° l'introduction dans la nature ou dans les parcs à gibier :

a) d'espèces animales et végétales non indigènes, à l'exclusion des espèces ligneuses;

b) de souches non indigènes d'espèces animales et végétales indigènes;

2° la réintroduction d'espèces animales et végétales indigènes.".

Article 2

A l'alinéa 1er, in fine, il y a lieu d'insérer les mots "non indigènes" entre les mots "de souches" et "d'espèces indigènes".

Articles 2 et 3

1. Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, les demandes d'autorisation doivent être examinées par le centre de recherche de la nature, des forêts et du bois, avant d'être soumises aux organes consultatifs mentionnés à l'article 2.

Le texte en projet doit faire apparaître cette chronologie.

2. En ce qui concerne l'introduction dans la nature d'espèces animales non indigènes, la mission confiée au centre précité ne peut se limiter à un simple "avis" sur l'incidence de cette introduction.

En effet, en vertu de l'article 2, alinéa 1er, de la décision M (83) 27 du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux du 17 octobre 1983 concernant l'introduction dans la nature d'espèces animales non indigènes, cette question doit faire l'objet d'un "examen approfondi".

Le texte sera revu en conséquence.

3. Les dispositions en projet sont en défaut d'imposer le respect des conditions de fond auxquelles l'article 11 de la directive 79/409/CEE, l'article 2, alinéa 2, de la décision M (83) 27 du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux, et l'article 22, b, de la directive 92/43/CEE, soumettent l'admissibilité de l'introduction dans la nature d'espèces non indigènes.

N'apparaît pas non plus l'obligation de consulter la Commission européenne, dans les cas que vise l'article 11 de la directive 79/409/CEE.

Le texte sera complété en conséquence.

Article 5

La disposition en projet est incomplète sur plusieurs points :

1° alors qu'elle établit un régime d'autorisation, elle ne contient pas de règle relative à l'introduction d'une demande d'autorisation;

2° elle n'impose pas le respect de toutes les conditions auxquelles l'article 11, § 2, a, de la Convention de Berne et l'article 22, a, de la directive 92/43/CEE soumettent l'admissibilité de la réintroduction d'espèces indigènes;

3° elle ne détermine pas qui réalise l'étude scientifique qu'elle envisage.

Le texte sera complété sur ces divers points.

Article 6

L'arrêté en projet tendant à régler l'introduction dans la nature de toutes les espèces non indigènes, il y a également lieu d'abroger l'article 5 de l'arrêté de

l'Exécutif régional wallon du 21 février 1984 relatif à la protection des escargots comestibles indigènes (8).

EXAMEN DU PROJET D'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON RELATIF A LA PROTECTION DE LA FLORE SAUVAGE (DOSSIER 30.538/4)

Préambule

1. C'est essentiellement dans l'article 2 de la loi précitée du 12 juillet 1973 que le Gouvernement puise le pouvoir de prendre des mesures de protection de la flore sauvage.

En son état actuel, cette disposition n'habilite le Gouvernement à exercer le pouvoir qui lui est reconnu que "dans le but de sauvegarder les espèces de la flore indigène".

Or, en vue d'assurer pleinement la mise en oeuvre, en droit interne, de la Convention de Berne et de la directive 92/43/CEE, l'arrêté en projet règle la protection, non seulement d'espèces indigènes, mais aussi d'espèces non indigènes.

---

(8) Sur le sort à réserver aux autres dispositions de cet arrêté, voir l'observation générale n° 1, c, faite sur le projet d'arrêté examiné sous la référence 30.539/4.

Il s'indiquerait dès lors de modifier la législation relative à la conservation de la nature en vue de permettre à la Région wallonne de prendre toutes les mesures de protection des espèces non indigènes qui relèvent de sa compétence. Il est, à cet égard, fait référence à l'observation préalable n° 2 faite en tête du présent avis.

En attendant, le Gouvernement ne peut envisager d'adopter les règles requises pour la protection des espèces non indigènes visées par la Convention de Berne et par la directive 92/43/CEE, qu'à la condition de se fonder sur le décret du 14 décembre 1989 précité.

En conséquence, en l'état actuel de la législation applicable, ce décret doit être visé au préambule de l'arrêté en projet.

2. Le projet devra être pourvu, in fine du préambule, de la formule "Après délibération".

Dispositif

Article 1er

Il y a lieu de remplacer le mot "article" par le mot "arrêté".

Article 2

1. Selon les termes de l'alinéa 1er, l'article 2 concerne

> "(...) les espèces végétales figurant à l'annexe Ia qui reprend les espèces protégées en vertu des législations internationales et celles figurant à l'annexe Ib reprenant des espèces de plantes menacées en Wallonie au sens de l'article 41, § 2, de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 (...).".

Cette disposition appelle les observations ci-après.

a) En faisant mention des "espèces protégées en vertu des législations internationales", le texte vise, en réalité, celles qui, pour reprendre la terminologie utilisée par la nouvelle disposition suggérée pour l'article 41 de la loi précitée du 12 juillet 1973, sont "strictement protégées".

Le texte sera revu en conséquence.

b) Il résulte des explications des délégués du gouvernement que les espèces strictement protégées en vertu des dispositions internationales applicables - à savoir celles qui sont visées à l'annexe I de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE - sont réparties dans les annexes Ia et Ib de l'arrêté en projet : celles qui ne sont pas présentes en Région wallonne figurent à l'annexe Ia; celles qui sont présentes dans cette Région

figurent à l'annexe Ib, au côté d'autres espèces qui ne sont pas strictement protégées en vertu de l'annexe I de la Convention de Berne ou de l'annexe IV de la directive 92/43/CEE.

Cette répartition est équivoque : elle pourrait, en effet, donner à penser que, parmi les espèces visées à l'annexe I de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE, celles qui sont présentes en Région wallonne ne sont pas strictement protégées en vertu de ces dispositions de droit international et communautaire et ne doivent leur protection qu'à la circonstance que le Gouvernement estime qu'il s'agit d'espèces menacées.

Mieux vaut donc ranger dans l'annexe Ia toutes les espèces visées à l'annexe I de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE, et n'inscrire dans l'annexe Ib que d'autres espèces considérées comme menacées.

2. A l'alinéa 2, 2°, pour se conformer pleinement à l'article 13, paragraphe 1er, b, de la directive 92/43/CEE, il convient également de mentionner l'offre aux fins d'échange.

Bien que les textes de droit international et communautaire ne le prévoient pas, il serait conforme à l'esprit de la réglementation de compléter au 2° la liste des opérations interdites en y ajoutant la cession à titre gratuit, comme c'est le cas dans le projet 30.539/4.

3. L'alinéa 2, 3°, est formulé en des termes qui ne sont pas suffisamment précis et prévisibles pour pouvoir être opposés directement à quiconque et donner lieu - comme tel est le cas dans l'hypothèse d'une violation de l'arrêté en projet (9) - à des incriminations pénales.

Ainsi, comment délimiter exactement les habitats des espèces dont il s'agit ? Ou encore, comment établir qu'un acte déterminé conduit à "détériorer ou détruire directement ou indirectement" l'habitat d'une espèce ?

Il importe tout particulièrement de rappeler qu'en vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

---

(9) Voir l'article 63, § 1er, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

Article 3

1. Au 1°, il y a lieu de remplacer les mots ", par un membre" par les mots "effectué pour le compte".

Par ailleurs, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "herbier reconnu".

2. Les 2° et 3° dépendent, pour leur application, de circonstances ou de conditions qui, pour certaines d'entre elles, sont présentées en des termes fort vagues et peu prévisibles. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, de la référence faite à la notion d'"état de conservation favorable", qui ne se prête pas à être opposée directement aux particuliers.

Le texte appelle sur ce point une observation analogue à celle faite à propos de l'article 2, alinéa 2, 3°.

Article 4

Cette disposition doit être réécrite en énumérant clairement et expressément les actes interdits en ce qui concerne les plantes visées à l'annexe III.

Article 5

Il ne suffit pas, pour transposer la directive 92/43/CEE, de charger un service du ministère de la Région wallonne d'assurer, conformément à l'article 11 de la directive, la surveillance de l'état de conservation des espèces auxquelles s'applique celle-ci.

Il convient aussi de prévoir que, lorsque cela apparaît nécessaire à la lumière de cette surveillance, sont prises les mesures indiquées à l'article 14 de la directive.

A cette fin, il s'indiquerait que le législateur donne au Gouvernement le pouvoir de prendre les mesures qu'envisage ladite disposition (10).

Article 6

L'alinéa 2 attribue au ministre le pouvoir d'arrêter les "modalités d'octroi des dérogations".

S'agissant de mesures présentant un caractère réglementaire, cette délégation de pouvoir est excessive.

Pour le surplus, il est fait référence à l'observation I, 1, b, second tiret, faite au sujet du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.540/4.

---

(10) Voir l'observation faite à propos de l'article 6 du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.539/4.

Annexes Ia et Ib

1. Il est fait référence à l'observation n° 1, b, faite au sujet de l'article 2.

2. A l'annexe Ia, il conviendrait de faire figurer au regard du nom latin, le nom scientifique en langue française, pour autant qu'il existe.

EXAMEN DU PROJET D'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON RELATIF A LA PROTECTION DE LA FAUNE SAUVAGE (DOSSIER 30.539/4)

Observations générales

1. L'arrêté en projet ne s'applique pas à certaines catégories d'espèces animales.

a) Ainsi, il ressort de ses annexes qu'il ne s'applique pas aux espèces que la loi du 28 février 1882 sur la chasse considère comme gibier.

Ceci se conçoit, vu l'existence du dispositif particulier qui résulte de cette loi.

Encore faut-il que soit garantie l'application de la Convention de Berne et de la directive 92/43/CEE aux espèces concernées. A propos de l'application de la directive 92/43/CEE, il est renvoyé à l'observation II qui sera

faite sur le projet d'arrêté examiné sous la référence 30.540/4.

b) L'arrêté en projet ne s'applique pas non plus aux oiseaux.

Cette solution peut s'expliquer par deux motifs : d'une part, le fait que les dispositions de la directive 92/43/CEE qui sont relatives à la protection des espèces ne s'appliquent pas aux oiseaux, lesquels sont soumis, en la matière, à un régime particulier, établi par la directive 79/409/CEE; d'autre part, le fait qu'un arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 a mis en place, en ce qui concerne la protection des oiseaux, un dispositif qui ne se prête manifestement pas à être intégré dans l'arrêté en projet.

c) L'arrêté en projet ne s'applique pas davantage aux mollusques.

Or, tant la Convention de Berne que la directive 92/43/CEE tendent à assurer la protection d'un certain nombre d'espèces de mollusques.

Il est vrai qu'il existe déjà des dispositions en la matière : l'on peut citer, à cet égard, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 21 février 1984 précité et l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 relatif à la protection de certaines espèces de mollusques.

Toutefois, ces dispositions ne garantissent pas totalement la mise en oeuvre de la Convention de Berne et de la directive 92/43/CEE. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, on relève que lesdites dispositions ne prévoient pas expressément la surveillance de l'état de conservation des espèces de mollusques visées par la directive 92/43/CEE, comme l'impose pourtant l'article 11 de cette directive.

En outre, les dispositions réglementaires existantes ne forment pas un régime à ce point particulier qu'il se justifierait de ne pas les intégrer dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, a vocation à régler la protection de la faune sauvage en général.

Aussi, mieux vaut-il prévoir l'application de l'arrêté en projet aux mollusques - fût-ce en soumettant ceux-ci, là où c'est nécessaire, à l'une ou l'autre disposition spécifique - et abroger en conséquence les arrêtés précités des 21 février 1984 (11) et 3 juin 1999.

2. En ce qui concerne l'application de l'arrêté en projet aux poissons et le rapport entre ce texte et la réglementation relative à la pêche fluviale, il est renvoyé à l'observation III qui sera faite sur le projet d'arrêté examiné sous la référence 30.540/4.

---

(11) Sur l'abrogation de l'article 5 de cet arrêté, voir l'observation relative à l'article 6 du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.537/4.

3. L'arrêté en projet répartit les espèces animales en plusieurs catégories, qu'il soumet à des mesures de protection d'intensité variable.

Les distinctions qui en résultent doivent être compatibles avec le principe de l'égalité devant la loi. A cette fin, elles doivent être justifiées par des considérations pertinentes.

En outre, les dispositions en projet apportent des restrictions à divers droits fondamentaux, tels le droit de propriété, consacré notamment par l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la liberté de commerce et d'industrie, qui s'impose aux Régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour être admissibles, ces restrictions doivent également être justifiées par des considérations pertinentes.

La note que le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité a adressée au Gouvernement wallon le 13 juillet 2000 à propos du projet d'arrêté contient à ce sujet un certain nombre d'explications.

Il serait utile que ces explications soient complétées par un tableau indiquant, pour chaque espèce, le ou les motifs du choix du régime de protection auquel le Gouvernement la soumet (12).

Observations particulières

Préambule

1. C'est essentiellement dans l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 1973 que le Gouvernement puise le pouvoir de prendre des mesures de protection de la faune sauvage.

En son état actuel, cette disposition n'habilite le Gouvernement à exercer le pouvoir qui lui est reconnu que "dans le but de sauvegarder les espèces de la faune indigène".

Or, en vue d'assurer pleinement la mise en oeuvre, en droit interne, de la Convention de Berne et de la directive 92/43/CEE, l'arrêté en projet règle la protection, non seulement d'espèces indigènes, mais aussi d'espèces non indigènes.

---

(12) Un tel tableau a été établi pour les espèces de flore sauvage (voir le dossier 30.538/4).

Il s'indiquerait de modifier la législation relative à la conservation de la nature en vue de permettre à la Région wallonne de prendre toutes les mesures de protection des espèces non indigènes qui relèvent de sa compétence. Il est, à cet égard, fait référence à l'observation préalable n° 2 faite en tête du présent avis.

En attendant, le Gouvernement ne peut envisager d'adopter les règles requises pour la protection des espèces non indigènes visées par la Convention de Berne et par la directive 92/43/CEE, qu'à la condition de se fonder sur le décret du 14 décembre 1989 précité.

En conséquence, en l'état actuel de la législation applicable, le décret précité du 14 décembre 1989 doit être visé au préambule de l'arrêté en projet.

2. Le projet devra être pourvu, in fine du préambule, de la formule "Après délibération".

Dispositif

Article 2

1. Selon les termes de l'alinéa 1er, l'article 2 concerne

> "(...) les espèces animales figurant à l'annexe Ia, qui reprend les espèces de mammifères, amphibiens, repti-

> les, poissons et invertébrés strictement protégées en vertu des législations internationales, et celles figurant à l'annexe Ib, reprenant les espèces de mammifères, amphibiens, reptiles, poissons et invertébrés menacés en Wallonie au sens de l'article 41, §§ 1 et 2, de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 (...).".

D'après les explications des délégués du gouvernement, les espèces strictement protégées en vertu des dispositions de droit international et communautaire applicables - à savoir celles qui sont visées à l'annexe II de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE - sont réparties dans les annexes Ia et Ib de l'arrêté en projet : celles qui ne sont pas présentes en Région wallonne figurent à l'annexe Ia; celles qui sont présentes dans cette Région figurent à l'annexe Ib, au côté d'autres espèces qui ne sont pas strictement protégées en vertu de l'annexe II de la Convention de Berne ou de l'annexe IV de la directive 92/43/CEE.

Cette répartition est équivoque : elle pourrait, en effet, donner à penser que, parmi les espèces visées à l'annexe II de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE, celles qui sont présentes en Région wallonne ne sont pas strictement protégées en vertu de ces dispositions internationales et ne doivent leur protection qu'à la circonstance que le Gouvernement estime qu'il s'agit d'espèces menacées.

Mieux vaut donc ranger dans l'annexe Ia toutes les espèces visées à l'annexe II de la Convention de Berne ou à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE, et n'inscrire dans l'annexe Ib que d'autres espèces considérées comme menacées.

2. Le texte doit déterminer plus clairement les règles de protection applicables aux oeufs et aux nids, en respectant l'article 6, d, de la Convention de Berne et l'article 12, paragraphe 1er, c, de la directive 92/43/CEE.

3. En tant qu'il interdit de détériorer ou de détruire "tout habitat" des espèces concernées, l'alinéa 2, 3°, est formulé en des termes qui ne sont pas suffisamment précis et prévisibles pour pouvoir être opposés directement à quiconque et donner lieu - comme tel est le cas dans l'hypothèse d'une violation de l'arrêté en projet (13) - à des incriminations pénales.

Il importe tout particulièrement de rappeler qu'en vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes

---

(13) Voir l'article 63, § 1er, de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

suffisamment précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

4. L'alinéa 2, 5°, appelle les observations suivantes :

a) Pour se conformer pleinement à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE, il convient également de mentionner l'offre aux fins d'échange.

b) L'alinéa 2, 5°, doit être complété pour se combiner avec la règle que formule l'article 11 (14). En outre, pour les espèces autres que celles auxquelles s'applique l'article 11, le texte doit déterminer le sort à réserver aux spécimens qui sont actuellement détenus.

5. En ce qui concerne l'alinéa 2, 6°, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de cette disposition compte tenu de l'interdiction que formule déjà en termes généraux l'alinéa 2, 5°.

---

(14) Voir l'observation sous cet article 11.

Article 3

Il y a lieu de remplacer les mots ", par un membre" par les mots "effectué pour le compte".

Article 6

La disposition à l'examen attribue au ministre le pouvoir de prendre des mesures de caractère réglementaire.

Cette délégation de pouvoir est excessive.

Comme il est indiqué dans l'observation préalable n° 2 faite en tête du présent avis, il conviendrait que le législateur donne au Gouvernement le pouvoir de prendre les mesures qu'envisage la disposition à l'examen (15).

Article 9

L'alinéa 2 attribue au ministre le pouvoir d'arrêter les "modalités d'octroi des dérogations".

---

(15) On observe en outre que, parmi ces mesures, il n'y a pas lieu, contrairement à ce que prévoit l'alinéa 2, 4°, en projet, de faire mention de "règles cynégétiques", puisque, comme indiqué plus haut, l'arrêté en projet ne s'applique pas aux espèces que la loi du 28 février 1882 sur la chasse considère comme gibier.

S'agissant de mesures présentant un caractère réglementaire, cette délégation de pouvoir est excessive.

Pour le surplus, il est fait référence à l'observation I, 1, b, second tiret, faite au sujet du projet d'arrêté examiné sous la référence 30.540/4.

Article 11

L'article 11 du projet oblige le particulier, les organismes et les institutions à déclarer auprès de la division de la nature et des forêts la détention de tout spécimen "appartenant aux espèces animales figurant à l'annexe Ia" du projet; cette déclaration de détention doit avoir lieu dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Le texte en projet définit un "spécimen" (article 1er du projet) comme "tout animal vivant ou mort appartenant à une des espèces figurant aux annexes I, II ou III, toute partie ou produit obtenu à partir de ceux-ci ainsi que toute marchandise dans le cas où il ressort du document justificatif, de l'emballage ou d'une étiquette ou de toutes autres circonstance qu'il s'agit de parties ou produits d'animaux de ces espèces" (16).

---

(16) On observera que cette définition semble agréger sous l'annexe I, les annexes Ia et Ib annexées au texte en projet.

Le texte en projet interdit la détention de "spécimen" (17) sans tenir compte de l'exception prévue à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE précitée aux termes duquel

> "Pour ces espèces, les Etats membres interdisent la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.".

La disposition devra dès lors être revue afin d'être mise en conformité avec le texte communautaire.

Article 12

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'abrogation de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 mars 1983 relatif à la protection de certaines espèces d'animaux vertébrés indigènes vivant à l'état sauvage emporte celle de l'arrêté ministériel du 16 février 1984 fixant les conditions auxquelles les dispositions du même arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 mars 1983 ne sont pas d'application, et celle de l'arrêté ministériel du 4 décembre 2000 relatif à une dérogation temporaire concernant les castors prise en vertu de l'article 4 du même arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 mars 1983 (si du

---

(17) Cette interdiction est sanctionnée par des dispositions pénales figurant à l'article 63 de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

moins, en vertu de son article 3, cet arrêté du 4 décembre 2000 est encore en vigueur au moment de la prise d'effet du projet examiné).

Annexes Ia et Ib

1. Il est fait référence à l'observation n° 1 faite au sujet de l'article 2.

2. A l'annexe Ia, il y a lieu de compléter la colonne donnant en langue française le nom des animaux dont le nom figure déjà en latin.

EXAMEN DU PROJET D'ARRETE DU GOUVERNEMENT WALLON INSTAURANT DES DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES VISANT NOTAMMENT A LA MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE 92/43 CONCERNANT LA CONSERVATION DES HABITATS NATURELS AINSI QUE DE LA FLORE ET DE LA FAUNE SAUVAGES (DOSSIER 30.540/4)

Indépendamment des observations préalables faites en tête du présent avis, le texte en projet doit être fondamentalement revu en tenant compte des observations ci-après.

I. L'article 41 en projet de la loi précitée du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature

1. Le paragraphe 1er de la disposition à l'examen détermine selon quelles règles des dérogations peuvent être accordées aux mesures de protection visées au chapitre II de la loi du 12 juillet 1973.

Ce paragraphe appelle les observations suivantes :

a) Le texte est rédigé en ce sens qu'il règle l'octroi de dérogations à toutes les mesures de protection fondées sur le chapitre II de la loi précitée.

Or, parmi les mesures de protection en vigueur qui trouvent leur fondement dans ce chapitre de la loi, il en est auxquelles la disposition à l'examen ne peut s'appliquer.

Ainsi en va-t-il des mesures que contient l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne :

- d'une part, les régimes d'autorisation qu'organise cet arrêté rendent manifestement inutile l'existence d'un dispositif d'octroi de dérogations auxdites mesures;

- d'autre part et surtout, le paragraphe 1er en projet n'est pas pleinement compatible avec l'article 9 de la directive 79/409/CEE, qui détermine les conditions

auxquelles il peut être dérogé aux mesures de protection des oiseaux : outre le fait que la disposition à l'examen ne dit mot des exigences prescrites par l'article 9, paragraphe 2, de la directive 79/409/CEE (18), on relève qu'à l'alinéa 3 en projet, il est fait mention de motifs de dérogation que ne prévoit pas l'article 9, paragraphe 1er, de la directive (19).

Ceci illustre le fait que, comme on l'a dit dans l'observation préalable n° 2 faite en tête du présent avis, il s'indiquerait de revoir la loi précitée du 12 juillet 1973 plus en profondeur que ne le font les textes actuellement envisagés par le Gouvernement.

En tout état de cause, le champ d'application de la disposition à l'examen doit être revu.

---

(18) Pour l'essentiel, ces exigences correspondent à celles qu'imposent l'article 9, § 2, de la Convention de Berne et l'article 16, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE. Voir à ce sujet l'observation b) ci-après.

(19) Ainsi en va-t-il :
- de la prévention de dommages importants à "d'autres formes de propriétés" que les cultures, l'élevage, les forêts, les pêcheries ou les eaux;
- d'"autres raisons impératives d'intérêt public majeur" que l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que de "motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement".

b) Le régime d'octroi de dérogations qu'organise le texte à l'examen doit respecter les exigences résultant de l'article 9 de la Convention de Berne et de l'article 16 de la directive 92/43/CEE.

Le paragraphe 1er en projet fait écho à ces dispositions, en déterminant les conditions particulières auxquelles il peut être dérogé aux mesures de protection applicables aux "espèces strictement protégées en vertu des législations internationales".

Le texte à l'examen appelle, sur ce point, les observations suivantes :

- Comme l'ont confirmé les délégués du gouvernement, en faisant mention des "espèces strictement protégées en vertu des législations internationales", le texte vise les espèces qui figurent, d'une part, aux annexes I et II de la Convention de Berne et, d'autre part, à l'annexe IV de la directive 92/43/CEE.

Ceci ne suffit à épouser le champ d'application, ni de l'article 9 de la Convention de Berne, ni de l'article 16 de la directive 92/43/CEE.

D'une part, l'article 9 de la Convention de Berne détermine les conditions d'octroi de dérogations à toutes les mesures de protection visées aux articles 5 à 8 de la convention. Or, certaines de ces mesures - en l'occurrence celles qui sont visées à l'article 7 et une partie de celles

qui sont indiquées à l'article 8 - s'appliquent aux espèces de faune énumérées à l'annexe III de la convention.

D'autre part, l'article 16 de la directive 92/43/CEE détermine les conditions d'octroi de dérogations à toutes les mesures de protection visées aux articles 12 à 15 de la directive. Or, certaines de ces mesures - en l'occurrence celles qui sont visées à l'article 14 et une partie de celles qui sont indiquées à l'article 15 - s'appliquent aux espèces de faune ou de flore énumérées à l'annexe V de la directive.

Le texte sera revu en conséquence.

- Il résulte de l'article 9, § 2, troisième tiret, de la Convention de Berne, que l'autorité qui accorde une dérogation doit veiller à ce que celle-ci soit limitée à des conditions de risque et à des circonstances de temps et de lieu bien déterminées. L'article 16, paragraphe 3, c, de la directive 92/43/CEE impose la même exigence, en ce qui concerne les circonstances de temps et de lieu.

L'article 9, § 2, quatrième tiret, de la Convention de Berne et l'article 16, paragraphe 3, d, de la directive 92/43/CEE imposent aussi que l'autorité qui accorde une dérogation détermine, d'une part, les moyens, installations ou méthodes autorisés, ainsi que les limites dans lesquels ils peuvent être mis en oeuvre et, d'autre part, les personnes qui peuvent se prévaloir de la dérogation.

La section de législation relève encore que l'article 9, § 2, cinquième tiret, de la Convention de Berne et l'article 16, paragraphe 3, e, de la directive 92/43/CEE exigent que la mise en oeuvre des dérogations fasse l'objet de contrôles.

Le texte en projet est en défaut d'imposer le respect de ces obligations. Il sera complété en conséquence.

c) Le texte devrait aussi être complété afin de déterminer le type de motifs pour lesquels des dérogations pourraient être accordées à des mesures de protection relatives à des espèces autres que celles qui sont protégées en vertu d'une disposition internationale ou qui figurent dans la liste des espèces menacées de Wallonie.

d) Il serait plus simple d'écrire au paragraphe 1er, alinéa 2 :

"Lorsqu'il s'agit d'une espèce strictement protégée en vertu (... la suite comme au projet).".

De même, à l'alinéa 3, il convient d'écrire :

"La dérogation visée à l'alinéa 2 ne peut être accordée (... la suite comme au projet).".

2. Le paragraphe 3 de l'article 41 en projet appelle les observations ci-après.

a) La section de législation se demande comment combiner les dérogations que prévoit cette disposition et celles qu'envisagent l'article 11, alinéa 2, et l'article 17 de la loi précitée du 12 juillet 1973.

b) Selon l'alinéa 2, "Sauf décision contraire du Gouvernement, la dérogation est personnelle et incessible".

La question se pose de savoir si cette règle est destinée à s'appliquer, non seulement aux dérogations que vise le paragraphe 3 en projet, mais aussi à celles qui entrent dans les prévisions du paragraphe 1er.

En tout état de cause, il est rappelé que l'autorité qui accorde une dérogation à une mesure de protection des espèces résultant de la Convention de Berne ou de la directive 92/43/CEE est tenue de désigner les personnes qui peuvent se prévaloir de la dérogation (20).

---

(20) Voir l'observation n° 1, b, ci-dessus.

II. L'application de la directive 92/43/CEE à des espèces que la loi du 28 février 1882 sur la chasse considère comme gibier

La Région wallonne doit garantir l'application de la directive 92/43/CEE à toutes les espèces que celle-ci tend à protéger, y compris à celles que la loi du 28 février 1882 considère comme gibier.

La directive 92/43/CEE vise deux espèces soumises à la loi du 28 février 1882 : le putois et la martre commune.

Ces deux espèces étant mentionnées à l'annexe V de la directive, la Région wallonne est notamment tenue, d'une part, conformément à l'article 11 de la directive, d'assurer la surveillance de l'état de leur conservation et, d'autre part, en vertu de l'article 14 de la directive, de prendre les mesures de protection qui apparaîtraient nécessaires à la lumière de la surveillance.

En vue de transposer ces dispositions de la directive 92/43/CEE, l'article 3 du projet d'arrêté suggère de compléter l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 1995 permettant la destruction de certaines espèces gibier.

Cet article appelle plusieurs critiques :

1. Il ressort du texte et il est confirmé par la note que le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité a

adressée au Gouvernement wallon le 13 juillet 2000 à propos du projet d'arrêté que, pour le Gouvernement, parmi les espèces que la loi précitée considère comme gibier, une seule, le putois, est visée par la directive 92/43/CEE.

Or, comme indiqué, il en est une autre, en l'occurrence la martre commune (21).

2. L'arrêté du 13 juillet 1995 n'est pas l'instrument adéquat pour accueillir les mesures de transposition des articles 11 et 14 de la directive, en ce qui concerne les espèces considérées comme gibier.

a) D'une part, en son état actuel, l'arrêté du 13 juillet 1995 ne prévoit pas la destruction de la martre commune.

b) D'autre part et surtout, le domaine d'application des articles 11 et 14 de la directive est beaucoup plus large que celui de la "destruction" du gibier que permet l'arrêté du 13 juillet 1995.

Il est vrai qu'en dépit du fait qu'elles sont classées comme gibier par l'article 1erbis de la loi précitée, les espèces auxquelles s'applique la disposition

---

(21) Le texte en projet cite, par contre, la fouine. Si cette espèce, également appelée martre domestique, est visée par la Convention de Berne, elle n'entre toutefois pas dans les prévisions de la directive 92/43/CEE.

à l'examen (22) ne peuvent, en l'état des dispositions réglementaires en vigueur, être chassées (23), de sorte que, dans la pratique, c'est essentiellement à l'arrêté du 13 juillet 1995 que sont soumises celles de ces espèces qui peuvent être détruites.

Cependant, on ne peut exclure qu'à l'avenir le Gouvernement décide d'ouvrir la chasse à ces espèces.

En ce cas, les modifications que l'article 3 du projet d'arrêté suggère d'apporter à l'arrêté du 13 juillet 1995 ne pourraient suffire à assurer la transposition des articles 11 et 14 de la directive.

3. La disposition à l'examen attribue au ministre le pouvoir de prendre des mesures de caractère réglementaire.

Cette délégation de pouvoir est excessive.

---

(22) A savoir la fouine et le putois. Les développements qui suivent s'appliquent également à la martre commune.

(23) Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 1995 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 1995 au 30 juin 2000, arrêté dont le décret du 28 juin 2000 a prorogé les dispositions pour l'année cynégétique couvrant la période du 1er juillet 2000 jusqu'au 30 juin 2001.

De telles mesures ne peuvent être prises que par le Gouvernement.

4. Compte tenu des diverses observations qui viennent d'être faites, deux voies s'ouvrent à la Région wallonne pour transposer les articles 11 et 14 de la directive 92/43/CEE en ce qui concerne les espèces qui retiennent ici l'attention.

a) S'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement d'ouvrir la chasse auxdites espèces, la technique la plus simple consiste à supprimer la mention de celles-ci dans l'article 1erbis de la loi précitée du 28 février 1882 (24) et à les soumettre à l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la protection de la faune sauvage.

b) Si la Région wallonne souhaitait que ces espèces restent soumises à ladite loi, il lui appartiendrait alors de la compléter en vue de mettre en place le cadre normatif que requiert, pour lesdites espèces, la transposition des articles 11 et 14 de la directive 92/43/CEE, et ce sans se limiter au seul domaine de la "destruction" du gibier.

---

(24) Il appartiendrait alors au Gouvernement d'adapter en conséquence l'arrêté du 13 juillet 1995 permettant la destruction de certaines espèces de gibier.

III. Les dispositions relatives aux poissons

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la protection de la faune sauvage (dossier 30.539/4) s'applique notamment à un certain nombre d'espèces de poissons.

Ces espèces sont, par ailleurs, soumises à la loi du 1er juillet 1954 sur la pêche fluviale et aux dispositions qui l'exécutent.

L'arrêté en projet suggère d'établir certains liens entre ces dispositifs.

A cette fin, il propose d'apporter deux modifications aux dispositions existantes en matière de pêche fluviale.

L'une, figurant à l'article 5, consiste à remplacer l'annexe I de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 mars 1993 portant exécution de la loi du 1er juillet 1954 sur la pêche fluviale. Selon les termes utilisés dans la note que le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité a adressée au Gouvernement wallon le 13 juillet 2000 au sujet du projet d'arrêté, cette modification est tout particulièrement destinée à "tenir compte des différents statuts de protection requis pour les poissons".

L'autre modification, qui figure à l'article 6 du projet d'arrêté, consiste à modifier l'article 17bis de la loi précitée en vue de préciser que les pouvoirs que cette disposition accorde au Gouvernement doivent être exercés "en vue d'assurer le maintien des populations des espèces piscicoles dans un état de conservation favorable". Selon la note précitée du ministre du 13 juillet 2000, l'auteur du texte entend, par cette précision, "reprendre les termes exacts de la directive 92/43/CEE".

Il convient, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

1. Il n'est pas indiqué de soumettre les mêmes espèces de poissons à deux corps de règles distincts, ayant en vue, l'un, d'assurer la protection de la faune sauvage et, l'autre, de régir la pêche fluviale.

La coexistence de ces deux dispositifs rend particulièrement malaisée la compréhension des règles applicables.

Elle est aussi, inévitablement, de nature à susciter des doubles emplois, des contradictions ou des confusions.

Comme on le verra dans l'observation suivante, l'annexe I en projet de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 mars 1993 illustre ce type de difficultés.

Un autre exemple peut être donné : il se pourrait que, se fiant uniquement aux dispositions qui régissent la pêche fluviale (25), une personne accomplisse, sans disposer de la dérogation requise par la législation relative à la conservation de la nature, un acte qu'interdisent les règles applicables en matière de protection de la faune sauvage et commette, ce faisant, une infraction. Ce risque ne peut être minimisé, en particulier en ce qui concerne les espèces dont la Convention de Berne et la directive 92/43/CEE chargent la Région wallonne d'assurer la protection.

Pour éviter toute difficulté, la meilleure solution consiste à ne soumettre les mesures applicables aux espèces de poissons requérant protection, qu'à un seul corps de règles intégrant, dans le respect de la Convention de Berne et de la directive 92/43/CEE, les nécessités de la conservation de la nature et celles de l'organisation de la pêche.

Ceci nécessite une réforme législative plus ample que ce qui est actuellement prévu par le Gouvernement.

Il faut être conscient qu'à défaut, la coexistence des deux dispositifs ne peut être que source de difficultés.

---

(25) Et agissant même, le cas échéant, sous le couvert d'une autorisation ou d'une dérogation accordée en vertu de ces dispositions.

2. Quoi qu'il en soit, les observations suivantes doivent être faites au sujet de l'annexe I en projet de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 mars 1993.

a) La question se pose d'abord de savoir si cette annexe contient des règles de droit.

En son état actuel, l'annexe I de l'arrêté du 11 mars 1993 a pour objet, selon les termes de l'article 56 du même arrêté, de "(reprendre) la nomenclature scientifique des différentes espèces concernées par (ledit arrêté)". En dépit du fait qu'elle est insérée dans un texte destiné à produire des effets juridiques, l'annexe I semble ainsi, en son état actuel, ne pas avoir d'autre portée que documentaire.

Le Gouvernement ne modifie pas l'article 56 de l'arrêté du 11 mars 1993.

Logiquement, l'annexe I en projet devrait donc avoir encore la même portée qu'actuellement.

On peut cependant se demander si telle est bien l'intention du Gouvernement.

En effet, les intitulés des quatre catégories dans lesquelles l'annexe I en projet répartit les espèces qu'elle énumère sont rédigés en des termes qui sont normalement ceux utilisés lors de la formulation d'une règle de droit ou qui, en tout cas, peuvent y faire penser.

S'il fallait y voir des règles de droit, force serait de constater qu'elles manquent tout à fait de la clarté et de la précision requises.

b) En tout état de cause, l'annexe I en projet de l'arrêté du 11 mars 1993 ne se concilie pas parfaitement avec le projet d'arrêté examiné sous la référence 30.539/4.

Ainsi par exemple, la liste des "Espèces de poissons dont la capture est interdite toute l'année", qui figure au A, ne fait pas mention de toutes celles dont le projet d'arrêté examiné sous la référence 30.539/4 interdit, de son côté, la capture.

c) En ce qui concerne la liste, figurant au C, des "Autres espèces de poissons considérées comme indigènes", la note que le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité a adressée au Gouvernement wallon le 13 juillet 2000 au sujet du projet d'arrêté déclare qu'elle "facilitera l'application de l'arrêté réglant la mise en liberté dans la nature des espèces non indigènes".

A ce propos, il y a lieu de rappeler qu'il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne de fixer dans un texte de portée normative, fût-ce seulement en creux, le champ d'application des dispositions qui règlent la mise en liberté dans la nature des espèces non indigènes.

Il est, à cet égard, renvoyé à l'avis 28.139/4, que la section de législation du Conseil d'Etat a donné le 22 mars 1999 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant la liste de certains groupes d'espèces animales indigènes en Région wallonne.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DECRET RELATIF A LA DESIGNATION ET A LA CONSERVATION DES SITES NATURA 2000 (DOSSIER 30.541/4)

I. Les critères de désignation des sites Natura 2000

L'avant-projet de décret à l'examen donne l'appellation "site Natura 2000" à trois catégories de sites ou de zones :

1° les "sites candidats", qui sont ceux que propose la Région wallonne à la Commission des Communautés européennes, en application de l'article 4, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE;

2° les "zones spéciales de conservation", qui, selon les termes de l'article 25, 7°, en projet de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, visent tout "site figurant sur la liste des sites d'importance communautaire et désigné par la Région wallonne comme site Natura 2000", cette désignation étant prévue par l'article 4, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE;

3° les "zones de protection spéciale", qui correspondent à celles qu'envisage l'article 4 de la directive 79/409/CEE.

Le droit communautaire limite la marge d'appréciation des Etats membres dans la désignation des sites candidats, des zones spéciales de conservation et des zones de protection spéciale : il leur impose, en effet, le respect d'un certain nombre de conditions et de critères.

.../...

L'avant-projet de décret n'est pas suffisamment explicite sur ce point.

Certes, il se réfère à plusieurs de ces conditions et critères, en particulier dans les définitions que donne l'article 25, 4°, 7° et 8°, en projet de la loi précitée du 12 juillet 1973, des notions de "site candidat", "zone spéciale de conservation" et "zone de protection spéciale".

Cette manière de procéder n'est cependant pas suffisante. En effet, il ne résulte pas desdites définitions que le Gouvernement, chargé de la désignation des sites Natura 2000, serait tenu de désigner en cette qualité les parties du territoire régional qui remplissent les conditions et critères prévus par le droit communautaire. Au demeurant, ce n'est pas dans des définitions, mais dans des dispositions autonomes, que cette obligation doit être consacrée.

Il convient, à cet égard, de relever plus précisément ce qui suit :

1. A propos des sites candidats, conformément à l'article 4, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE, le décret doit faire apparaître que le Gouvernement est tenu de désigner en cette qualité les sites qui, abritant au moins un type d'habitat naturel visé à l'annexe I de la directive ou une espèce indigène visée à l'annexe II de la directive, sont susceptibles, "sur la base des critères établis à l'annexe III (étape 1) et des informations scientifiques

pertinentes", d'être identifiés comme sites d'importance communautaire (26).

2. A propos des zones spéciales de conservation, conformément à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE, le décret doit faire apparaître que le Gouvernement est tenu de désigner en cette qualité les sites qui ont été sélectionnés par la Communauté européenne comme "sites d'importance communautaire" (27).

---

(26) Dans un arrêt du 7 novembre 2000, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que l'article 4, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE "doit être interprété en ce sens qu'un Etat membre ne peut pas prendre en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales, telles que mentionnées à l'article 2, paragraphe 3, de ladite directive, lors du choix et de la délimitation des sites à proposer à la Commission en tant que sites susceptibles d'être identifiés comme étant d'importance communautaire" (First Corporate Shipping Ltd, C-371/98). Le texte de l'avant-projet de décret ne doit pas reproduire expressément cette précision, mais il appartiendra au Gouvernement d'en tenir compte lors de la désignation des sites candidats.

(27) Certes, ces sites auront normalement déjà été désignés comme "sites Natura 2000", en qualité de sites candidats. Mais, d'une part, le régime applicable aux sites candidats et celui qui s'applique aux zones spéciales de conservation ne sont pas totalement identiques (voir en ce sens, par exemple, l'article 27 en projet de la loi du 12 juillet 1973; lire aussi, ci-après, l'observation II) et, d'autre part, il se peut que la Communauté considère comme étant d'importance communautaire un site qui n'a pas été désigné en qualité de site candidat (voir l'article 5 de la directive 92/43/CEE).

Conformément à la même disposition, le texte doit prévoir que la désignation des zones spéciales de conservation intervient "le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans en établissant les priorités en fonction de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux". L'avant-projet de décret fait état de ces priorités à l'article 25, 10°, en projet de la loi du 12 juillet 1973 ; toutefois, le texte ne fait pas apparaître que lesdites priorités sont celles qui s'imposent aux Etats membres pour la désignation des zones spéciales de conservation dans le délai maximal de six ans que prévoit l'article 4, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE (28).

3. A propos des zones de protection spéciale, conformément à l'article 4, paragraphes 1er et 2, de la directive 79/409/CEE, le décret doit faire apparaître que le Gouvernement est tenu de désigner en cette qualité les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie au regard, d'une part, des besoins de conservation des espèces mentionnées à l'annexe I de la directive et, d'autre part, des besoins de protection des espèces migratrices dont

---

(28) Il doit aussi être prévu que le plan de conservation des zones spéciales de conservation entre en vigueur dans ce délai maximal : voir, à ce sujet, l'observation III, A, ci-après.

la venue est régulière et qui ne sont pas visées à l'annexe I, en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration (29).

Dans l'avant-projet de décret, les espèces mentionnées à l'annexe I de la directive - du moins celles d'entre elles que, selon les termes utilisés, "l'on rencontre sur le territoire de la Région wallonne" - font l'objet d'une liste

---

(29) A propos du respect de ces critères, voir les arrêts suivants de la Cour de justice des Communautés européennes : 2 août 1993, Commission c/Espagne, C-355/90, Rec., p. I-4221; 11 juillet 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, Rec., p. I-3805; 19 mai 1998, Commission c/Pays-Bas, C-3/96, Rec., p. I-3031; 18 mars 1999, Commission c/France, C-166/97, Rec. p. I-1719; 25 novembre 1999, Commission c/France, C-96/98; 7 décembre 2000, Commission c/France, C 374/98.
Les arrêts du 2 août 1993, du 11 juillet 1996 et du 19 mai 1998 ont précisé que les critères prévus par la directive étaient d'ordre ornithologique. Les deux derniers de ces arrêts ont ajouté, sur ce point, que l'article 4, paragraphes 1er et 2, de la directive, doit être interprété en ce sens qu'un Etat membre n'est pas autorisé à tenir compte des exigences économiques mentionnées en son article 2 lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale. L'arrêt du 11 juillet 1996 a encore déclaré qu'il n'y avait pas davantage lieu, à cette occasion, de tenir compte de telles exigences économiques, que ce soit au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive 79/409/CEE ou au titre de raisons impératives d'intérêt public visées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE. Le texte de l'avant-projet de décret ne doit pas reproduire expressément ces précisions de la jurisprudence, mais il appartiendra au Gouvernement d'en tenir compte lors de la désignation des zones de protection spéciale.

figurant dans l'annexe IV qu'il est envisagé de joindre à la loi du 12 juillet 1973.

L'annexe IV en projet appelle deux observations particulières.

a) Elle fait état de diverses données fournies à titre de simple information. De telles données n'ont pas leur place dans un texte doté d'une portée normative et doivent donc être omises.

b) L'annexe IV contient, outre une liste d'espèces mentionnées à l'annexe I de la directive 79/409/CEE, une liste définie comme suit : "Espèces migratrices visées à l'article 4, 2°, de la directive sur la protection des oiseaux dont la venue est régulière en Région wallonne et qui figurent sur la liste rouge des espèces menacées en Wallonie dans les catégories "en danger" et "en danger extrême"".

Cette seconde liste suscite quelque perplexité.

Ainsi, la section de législation s'interroge sur le rapport entre ladite liste et la liste rouge des espèces d'oiseaux que contient l'annexe XI de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne.

En outre et surtout, le texte en projet ne précise pas quelle est la portée de cette liste. En tout état de cause, d'une part, si l'auteur de l'avant-projet souhaitait ainsi limiter a priori le champ d'application des mesures que pourrait prendre la Région wallonne pour appliquer l'article 4, paragraphe 2, de la directive 79/409/CEE, le texte serait contraire à cette disposition communautaire dans la mesure où celle-ci ne prévoit pas une liste par nature limitative; d'autre part, s'il ne fallait voir dans cette liste qu'une simple information, celle-ci n'aurait pas sa place dans un texte de portée normative.

II. La soumission au même régime de tous les sites Natura 2000

La plupart des règles prévues par l'avant-projet de décret s'appliquent de manière indifférenciée à tous les sites Natura 2000, qu'il s'agisse d'un site candidat, d'une zone spéciale de conservation ou d'une zone de protection spéciale.

L'avant-projet de décret appelle, sur ce point, les observations suivantes :

1. La question peut d'abord se poser de savoir s'il est justifié de soumettre à un même régime les sites candidats et les zones spéciales de conservation.

La directive 92/43/CEE ne prévoit pas cette solution.

Ses dispositions chargent les Etats membres d'établir un régime de protection des zones spéciales de conservation. Mais elles ne leur imposent, au moins expressément, aucune obligation de cet ordre pour les sites candidats.

Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement invoque plusieurs raisons pour justifier la solution retenue par l'avant-projet, notamment le fait que

> "(...) la Commission des Communautés européennes estime que les sites candidats doivent faire l'objet d'une protection équivalente à celle prévue aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 de la Directive dès la communication de la liste de ces sites candidats à la Commission.".

Plus exactement, le point de vue de la Commission consiste à soutenir que, compte tenu du retard qu'ont pris les Etats membres à proposer la liste de sites que prévoit l'article 4, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE, il leur incombe, pour avoir égard au devoir de coopération loyale consacré par l'article 10 (ex-article 5) du traité instituant la Communauté européenne, d'"agir de façon à assurer que les objectifs de la directive ne soient pas compromis", et notamment de "s'abstenir de toute activité

apte à entraîner la détérioration d'un site figurant sur la liste nationale" (30).

C'est en tenant compte de cette précision qu'il appartiendra au législateur de déterminer dans quelle mesure il y a lieu de soumettre les sites candidats au même régime que les zones spéciales de conservation.

2. En tout état de cause, si la Région wallonne soumet à des mêmes règles les sites candidats, les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale, il lui appartient d'éviter certaines erreurs ou confusions.

Ainsi en va-t-il de l'"ordre prioritaire" qu'indique la définition du "site Natura 2000" donnée par l'article 25, 10°, en projet de la loi du 12 juillet 1973. Le texte est rédigé en ce sens que les priorités indiquées s'appliqueraient à la désignation des trois catégories de sites Natura 2000. Or ces priorités sont, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE, celles qui s'imposent aux Etats membres pour déterminer l'ordre

---

(30) Commission européenne, "Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" 92/43/CEE", avril 2000, pp. 12 et 13. Lire aussi, dans le même sens, N. de SADELEER, "L'étendue de la marge de manoeuvre dans la transposition des règles communautaires : de nouveaux défis pour le droit public (à propos de la conservation des espaces naturels)", Revue française de droit administratif, 2000, pp. 611 et sv., p. 627.

dans lequel ils désignent les zones spéciales de conservation dans le délai maximal prévu, à savoir dans les six ans suivant l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire. Pour le surplus, ni la directive 79/409/CEE, ni la directive 92/43/CEE ne permettent aux Etats membres de se référer à de telles priorités pour la désignation des sites Natura 2000.

La section de législation relève encore que certaines des mentions dont l'article 26, § 1er, en projet de la loi du 12 juillet 1973 prescrit l'indication dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, ne sont manifestement pas adaptées aux zones de protection spéciale.

III. Les mesures de protection des sites Natura 2000

L'avant-projet de décret organise les mesures de protection des sites Natura 2000 en prévoyant deux régimes successifs : un régime provisoire et un régime définitif.

Le régime provisoire s'applique à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté par lequel le Gouvernement désigne un site en qualité de site Natura 2000.

Selon les termes de l'exposé des motifs, ce régime consiste en un "régime préventif général".

A cette fin, l'article 29, § 1er, en projet de la loi du 12 juillet 1973 prévoit que, "Dès la publication de l'arrêté (de désignation du site comme site Natura 2000), il est interdit, (dans ce site), de détériorer les habitats naturels et les habitats d'espèces ainsi que de perturber significativement les espèces pour lesquelles le site a été désigné". D'après l'article 26, § 1er, alinéa 2, 7°, en projet de la même loi, le Gouvernement indique, dans l'arrêté de désignation, "les mesures destinées à garantir le respect de l'article 29, § 1er".

Le régime définitif résulte, quant à lui, du "plan de conservation" qui doit être établi pour chaque site désigné en qualité de site Natura 2000.

Il résulte de l'article 29, § 2, en projet de la loi du 12 juillet 1973 que le plan est établi par un organe ad hoc, la "commission de conservation", et ce "en accord avec les propriétaires et occupants concernés". Le paragraphe 3 du même article soumet le plan à l'approbation du Gouvernement.

Selon l'article 29, § 2, en projet de la loi du 12 juillet 1973, le plan de conservation comporte les indications suivantes : "les mesures de gestion à prendre dans le site et destinées à maintenir ou à rétablir l'état de conservation favorable du site"; "les mesures préventives à prendre dans le site et destinées à prémunir le site contre toute détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que toute perturbation

significative des espèces pour lesquelles le site a été désigné"; et "une estimation des dépenses nécessaires pour la mise en oeuvre du régime de conservation du site".

L'article 30 en projet de la même loi apporte encore les précisions suivantes à propos du "régime définitif" envisagé :

> "§ 1er. Les prescriptions des plans d'aménagement du territoire, des règlements d'urbanisme ou des permis de lotir ne peuvent aller à l'encontre des prescriptions du plan de conservation.
>
> § 2. Est interdite la réalisation d'activités, d'exploitations, de constructions, d'ouvrages ou de remembrements incompatibles avec le plan de conservation.
>
> Les activités, exploitations, constructions et ouvrages soumis à permis et non directement liés à la gestion d'un site Natura 2000 ne peuvent être autorisés dans ce site à partir de la publication du plan de conservation du site.".

Ces diverses dispositions appellent les observations ci-après.

A. L'établissement de deux régimes successifs et le respect du droit communautaire

L'article 4 de la directive 79/409/CEE et l'article 6 de la directive 92/43/CEE chargent les Etats membres de prendre les mesures propres à assurer la conservation,

respectivement, des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation (31).

En tant que telles, ces dispositions n'empêchent pas la Région wallonne d'établir ces mesures en deux temps, en prévoyant d'abord un régime provisoire, voué à ne contenir qu'une partie des mesures requises pour la conservation des sites, et ensuite un régime définitif, destiné, quant à lui, à garantir complètement cette conservation.

Il appartient toutefois à la Région wallonne de s'assurer de la mise en place effective, pour chaque site concerné, du régime définitif. Plus concrètement, compte tenu du dispositif envisagé, il lui incombe de veiller à ce que chaque site soit doté d'un plan de conservation.

A cet égard, l'article 29, § 3, alinéa 1er, en projet de la loi du 12 juillet 1973 prévoit que la commission de conservation soumet le plan de conservation à l'approbation du Gouvernement dans les vingt-quatre mois de la publication de l'arrêté de désignation du site.

Pour éviter toute difficulté, l'avant-projet gagnerait à donner au Gouvernement le pouvoir d'arrêter lui-même le plan de conservation, si la commission de conservation ne respectait pas le délai de vingt-quatre mois qui lui est imparti.

---

(31) En ce qui concerne les sites candidats, voir l'observation II, n° 1.

En outre, pour tenir compte de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE, il conviendrait de prévoir que le plan de conservation des zones spéciales de conservation doit entrer en vigueur dans un délai maximal de six ans suivant l'établissement de la liste des sites d'importance communautaire (32).

B. Le "régime provisoire"

Le "régime provisoire" qu'organise l'avant-projet appelle, outre les observations faites par ailleurs, deux observations spécifiques.

1. Se pose d'abord la question de la portée de l'article 29, § 1er, en projet de la loi du 12 juillet 1973.

Le texte de l'avant-projet, tel qu'il est rédigé, ne peut s'interpréter autrement que comme exprimant une règle directement opposable à quiconque, indépendamment des prescriptions que contiendrait l'arrêté de désignation du

(32) Selon l'article 4, paragraphe 4, de la directive, le délai maximal de six ans est celui dans lequel doit intervenir la désignation du site comme zone spéciale de conservation. Toutefois, comme le fait bien apparaître, notamment, l'article 1er, l, de la directive, un site n'acquiert, à proprement parler, la qualité de "zone spéciale de conservation" que si les mesures de conservation requises y sont appliquées. En conséquence, ces mesures doivent elles-mêmes entrer en vigueur dans le délai maximal fixé par l'article 4, paragraphe 4, de la directive.

site pour en garantir le respect. Compte tenu des modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 63, § 1er, de la loi du 12 juillet 1973, la violation de l'article 29, § 1er, devrait être considérée comme une infraction pénale. auteur, le texte examiné est critiquable.

S'il devait avoir cette portée, l'article 29, § 1er, s'exposerait à critique.

En effet, il est formulé en des termes qui ne sont pas suffisamment précis et prévisibles pour pouvoir être opposés directement à quiconque et donner lieu à des incriminations pénales. Il importe à cet égard de rappeler qu'en vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

2. Certaines dispositions de l'avant-projet de décret ne s'appliquent pas aux sites Natura 2000 pendant la période où ils sont soumis au régime provisoire, alors que les questions qu'elles tendent à régler peuvent aussi se poser à ce moment.

Ainsi en va-t-il de l'article 30 en projet de la loi du 12 juillet 1973.

Il est fait référence, à ce sujet, à l'observation F, n° 2.

C. La soumission du plan de conservation à l'"accord" des "propriétaires et occupants concernés".

1. Comme il est indiqué ci-dessus (33), le plan de conservation est, dans l'avant-projet de décret, destiné à déterminer de manière définitive les mesures que l'article 4 de la directive 79/409/CEE et l'article 6 de la directive 92/43/CEE chargent les Etats membres de prendre en vue d'assurer la conservation, respectivement, des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation.

En soumettant le plan à l'accord des "propriétaires et occupants concernés", la disposition à l'examen fait ainsi dépendre dudit accord l'établissement de mesures requises pour l'application de l'article 4 de la directive 79/409/CEE et de l'article 6 de la directive 92/43/CEE. La circonstance que le plan doit recevoir l'approbation du Gouvernement n'énerve pas cette constatation : en effet, par nature, l'approbation doit être pure et simple, de sorte que le Gouvernement ne peut ajouter ni retrancher quoi que ce soit à la décision qui lui est soumise.

---

(33) Voir, ci-dessus, l'observation A.

Dépendant pour sa mise en oeuvre de la bonne volonté des "propriétaires et occupants concernés", un tel régime risque fort d'empêcher la Région wallonne de prendre toutes les mesures propres à assurer la conservation des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation et, partant, d'appliquer pleinement les dispositions communautaires précitées.

Dans un sens très proche, la Cour de justice des Communautés européennes a déjà eu l'occasion d'indiquer que des mesures présentant un caractère volontaire et purement incitatif ne suffisaient pas à établir le régime de protection requis pour les zones de protection spéciale (34).

Certes, comme le prévoit d'ailleurs expressément l'article 6, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE pour les zones spéciales de conservation, des "mesures contractuelles" peuvent être envisagées pour assurer la conservation des sites.

Mais un système qui, tel celui qui est envisagé pour le régime définitif de protection des sites Natura 2000, repose exclusivement sur de telles mesures, est critiquable au regard de l'article 4 de la directive 79/409/CEE et de l'article 6 de la directive 92/43/CEE.

---

(34) Arrêt précité du 25 novembre 1999.

2. A suivre le point de vue de la Commission européenne selon lequel les Etats membres sont tenus de s'abstenir de toute activité de nature à entraîner la détérioration des sites candidats (35), une critique analogue peut être faite en ce qui concerne la soumission à l'accord des "propriétaires et occupants concernés" des plans de conservation établis pour cette catégorie de sites Natura 2000.

3. Par conséquent, mieux vaut renoncer à soumettre le plan de conservation à l'accord des "propriétaires et occupants concernés".

Par contre le texte pourrait prévoir que ce plan de conservation n'est arrêté qu'après consultation des milieux concernés, en ce compris les propriétaires et occupants.

De même, rien ne s'oppose à ce que le texte prévoie la faculté, pour les autorités publiques et les "propriétaires et occupants concernés", de conclure des contrats destinés, parmi d'autres instruments - les uns volontaires, les autres contraignants -, à assurer la mise en oeuvre du plan de conservation. Telle semble d'ailleurs être l'intention de l'auteur de l'avant-projet (36). Il convien-

---

(35) Voir, ci-dessus, l'observation II, n° 1.

(36) Voir, dans l'exposé des motifs, le commentaire qui est donné de l'article 29, § 3, en projet de la loi du 12 juillet 1973.

drait alors que le texte détermine le régime juridique applicable à ces contrats.

D. Les exigences du droit communautaire en ce qui concerne le contenu des mesures de protection

La directive 79/409/CEE et la directive 92/43/CEE apportent certaines précisions en ce qui concerne le contenu des mesures que doivent prendre les Etats membres en vue d'assurer la conservation, respectivement, des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation (37).

Concernant les zones de protection spéciale, l'article 4, paragraphes 1er et 2, de la directive 79/409/CEE impose aux Etats membres de prendre les mesures destinées à assurer la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I de la directive, ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à l'annexe I et dont la venue est régulière (38).

Pour les zones spéciales de conservation, l'article 6, paragraphe 1er, de la directive 92/43/CEE impose aux

---

(37) En ce qui concerne les sites candidats, voir l'observation II, n° 1.

(38) Voir les arrêts précités de la Cour de justice des Communautés européennes du 18 mars 1999 et du 25 novembre 1999, ainsi que l'arrêt du 7 décembre 2000, Commission c/France, C-374/98.

Etats membres d'établir les mesures de conservation répondant aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur le site. Comme l'indique l'article 2, paragraphe 2, de la directive, ces mesures doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages.

Il résulte également de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE que, sous réserve des paragraphes 3 et 4 du même article, les Etats membres sont tenus de prendre "les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de (...) la directive". L'article 7 de la même directive précise que cette obligation s'applique en ce qui concerne les zones classées comme zones de protection spéciale en vertu de la directive 79/409/CEE.

Les dispositions du texte à l'examen qui sont relatives au contenu des mesures de protection des sites Natura 2000 - en particulier celles qui déterminent le contenu des prescriptions de l'arrêté de désignation du site destinées à assurer la protection provisoire de celui-ci, et celles qui fixent le contenu du plan de conservation -

doivent refléter à suffisance ces diverses exigences imposées par le droit communautaire.

Dans l'avant-projet de décret, plusieurs dispositions - notamment celles qui sont appelées à former l'article 29, §§ 1er et 2, alinéa 2, ainsi que l'article 30 de la loi du 12 juillet 1973 - s'inspirent assez largement des textes communautaires cités.

Cependant, outre les autres observations faites à propos de ces dispositions, celles-ci ne reflètent pas de manière suffisamment complète et spécifique les diverses exigences imposées par le droit communautaire.

Une précision doit aussi être donnée à propos des mesures visées à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE. Il s'agit de mesures tendant à éviter la détérioration ou une perturbation significative d'habitats ou d'espèces présents dans le périmètre des zones spéciales de conservation ou des zones de protection spéciale. De telles mesures peuvent, du moins selon l'interprétation de la Commission européenne, consister à interdire ou à restreindre l'exercice d'activités tant en dehors qu'à l'intérieur desdits périmètres (39). A suivre cette interprétation, les mesures envisagées à l'article 29, §§ 1er

---

(39) Lire, en ce sens, le document précité de la Commission européenne intitulé "Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" 92/43/CEE", p. 21.

et 2, alinéa 2, en projet, pourraient ne pas s'appliquer uniquement à l'intérieur de ces périmètres.

E. La "valeur réglementaire" des mesures de protection

Les dispositions appelées à former l'article 26, § 1er, alinéa 3, et l'article 29, § 3, alinéa 1er, seconde phrase, de la loi du 12 juillet 1973 précisent qu'ont "valeur réglementaire", respectivement, les prescriptions des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et celles des plans de conservation.

Le texte appelle, sur ce point, les observations qui suivent :

1. Dire que des dispositions ont valeur réglementaire signifie qu'elles s'imposent à toute personne et qu'il appartient aux autorités qui prennent des décisions de portée individuelle de les respecter.

Ceci ne se conçoit que pour des dispositions qui se prêtent effectivement à être de véritables règles de droit.

Tel n'est manifestement pas le cas de certaines des indications qui, selon l'avant-projet de décret, sont appelées à figurer dans les arrêtés de désignation des

sites Natura 2000 et dans les plans de conservation. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, de la mention des critères ayant conduit à la sélection du site (40), et de l'estimation des dépenses nécessaires pour la mise en oeuvre du régime de conservation du site (41).

2. Conformément à l'article 190 de la Constitution, des dispositions ayant valeur réglementaire ne sont obligatoires qu'après avoir été publiées dans la forme déterminée par la loi.

En l'espèce, il convient d'appliquer l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prévoit et règle la publication au Moniteur belge.

Contrairement à ce qu'envisagent les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 26, § 2, alinéa 1er, et l'article 29, § 3, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973, il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne de régler cette question, que ce soit en rappelant les règles applicables ou, bien entendu, en s'en écartant.

---

(40) Article 26, § 1er, alinéa 2, 5°, en projet de la loi du 12 juillet 1973.

(41) Article 29, § 2, alinéa 2, 3°, en projet de la loi du 12 juillet 1973.

F. Le régime applicable aux "plans" et aux "projets" susceptibles d'affecter les sites Natura 2000

La disposition qui, dans l'avant-projet, est appelée à former l'article 30 de la loi du 12 juillet 1973, contient des règles qui, comme l'indique l'exposé des motifs, sont relatives aux "plans" et aux "projets" susceptibles d'affecter les sites Natura 2000.

Elle appelle les observations suivantes :

1. Le texte à l'examen doit être mis en rapport avec l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE.

L'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive détermine, pour les zones spéciales de conservation et pour les zones de protection spéciale (42), les conditions auxquelles peut être admis

> "Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets,".

---

(42) Selon l'article 7 de la directive 92/43/CEE, les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de cette directive s'appliquent aux zones classées comme zones de protection spéciale en vertu de la directive 79/409/CEE. En ce qui concerne les sites candidats, voir l'observation II, n° 1.

Selon le paragraphe 3 de l'article 6, un tel plan ou projet

> "fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.".

La directive ajoute que,

> "Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site (...), les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.".

Le paragraphe 4 du même article apporte à cette règle le tempérament suivant :

> "Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.
>
> Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.".

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, l'article 30 en projet de la loi du 12 juillet 1973

> "constitue le volet de transposition de l'article 6, § 3, (de la directive) qui peut être intégré dans le droit de la conservation de la nature, à savoir l'interdiction générale pour les plans et projets de porter atteinte aux sites Natura 2000.".

L'exposé des motifs contient encore le commentaire suivant :

> "Les activités incompatibles avec le plan de conservation sont interdites dans le site (dispense de transposition de l'article 6, §§ 3 et 4, pour le régime en vigueur dans les sites). Les activités réalisées en dehors des sites et susceptibles d'affecter ceux-ci de manière négative seront soumises à une évaluation des incidences "nature", adaptée aux exigences écologiques du site (transposition de l'article 6, §§ 3 et 4, pour le régime en vigueur en dehors des sites).".

A propos de l'évaluation des incidences, l'exposé des motifs précise que

> "Le régime préventif spécifique consistant, notamment, à évaluer l'impact éventuel d'une activité sur un site Natura 2000 sera intégré dans le régime d'évaluation des incidences existant.".

Sur ces questions, les observations suivantes doivent être faites :

a) Les règles que contiennent les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la directive forment un tout.

Ceci implique notamment que toutes les dispositions requises doivent être adoptées et entrer en vigueur en même temps.

Le procédé utilisé par l'auteur de l'avant-projet, consistant à réaliser immédiatement "le volet de transposition de l'article 6, § 3, qui peut être intégré dans le droit de la conservation de la nature" et à renvoyer, pour le surplus, à des dispositions à venir, est à cet égard critiquable.

Le texte de l'article 30 en projet porte d'ailleurs la trace du caractère actuellement inachevé de la transposition de l'article 6 de la directive, en particulier du paragraphe 3 de cet article.

Ainsi, en s'abstenant, pour l'heure, d'organiser le régime d'"évaluation appropriée des incidences" que prévoit l'article 6, paragraphe 3, de la directive, le législateur se condamne pratiquement à formuler certaines des règles tendant à exprimer ce que l'exposé des motifs appelle "l'interdiction générale pour les plans et projets de porter atteinte aux sites Natura 2000", en des termes peu précis, voués, dans un certain nombre de cas - spécialement

quand les plans ou les projets dont il s'agit concernent des biens localisés en dehors du périmètre des sites Natura 2000 -, à rendre l'application de ces règles extrêmement aléatoire.

L'on pense ici à la disposition qui figure au paragraphe 1er de l'article 30 et, plus encore, à celle qu'énonce le paragraphe 2, alinéa 1er, du même article (43).

L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE révèle bien l'utilité d'une "évaluation appropriée des incidences" pour apprécier concrètement et en connaissance de cause si un plan ou un projet visé par cette disposition porte ou ne porte pas atteinte à l'intégrité d'un site Natura 2000.

Quoi qu'il en soit, l'indétermination du texte à l'examen ne peut être admise, particulièrement quand sa violation est érigée en infraction pénale, ce qui est le cas de l'article 30, § 2, alinéa 1er, en projet. Il est rappelé à ce sujet qu'en vertu du principe de la légalité des incriminations, il incombe au législateur de définir les

---

(43) L'exposé des motifs reconnaît d'ailleurs que les activités visées par le paragraphe 2, alinéa 1er, ne sont pas "aisément identifiables".
On relève aussi, plus spécialement, que la mention, au paragraphe 2, alinéa 1er, des "remembrements", ne permet pas d'apercevoir quels sont exactement, parmi les actes accomplis lors des opérations de remembrement, ceux que vise le texte, ni comment il y a lieu de combiner celui-ci et les dispositions législatives en matière de remembrement.

faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

b) Outre ce qui vient d'être dit, il y a lieu de constater qu'en l'absence, pour le moment, d'un dispositif assurant pleinement la transposition des paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de la directive, l'article 30 en projet a pour conséquence d'interdire un grand nombre d'activités de manière générale et inconditionnelle.

En tant que telle, la directive ne s'y oppose pas.

Toutefois, la sévérité d'un pareil régime s'expose à être critiquée au regard du respect qui est dû à divers droits fondamentaux, tels le droit de propriété, consacré notamment par l'article 1er du protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la liberté de commerce et d'industrie, qui s'impose aux Régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dès lors qu'il aurait pour effet d'interdire de manière absolue des activités dans des matières relevant de la compétence d'autres niveaux de pouvoirs que la Région wallonne, l'avant-projet s'expose également à des critiques consistant à soutenir que, rendant impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre, par ces autres niveaux de

pouvoirs, de leur propre compétence, ce texte excéderait, dans cette mesure, la compétence de la Région wallonne.

En l'espèce, un système d'interdiction aussi radical que celui résultant de la disposition à l'examen prête d'autant plus le flanc à la critique - spécialement pour les plans et les projets qui concernent des biens localisés en dehors du périmètre des sites Natura 2000 - qu'il est d'une sévérité sensiblement plus grande que le régime mis en place par l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, alors que cette disposition fixe déjà de manière assez stricte les règles d'admissibilité des plans et des projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000.

c) Pour assurer pleinement la transposition, dans le droit régional wallon, de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, il convient d'être attentif aux éléments suivants :

- L'article 6, paragraphe 3, de la directive impose aux Etats membres de soumettre à l'"accord" d'une autorité compétente à cette fin

> "Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets,".

Le champ d'application de cette disposition est fort large.

A cet égard, comme l'a relevé la Cour de justice des Communautés européennes, la directive 92/43/CEE n'écarte aucun domaine d'activité et n'établit aucun seuil d'ordre quantitatif (44).

En outre, dans l'interprétation qu'en donne la Commission européenne, le texte s'applique à tous types de plans ou de projets susceptibles d'avoir l'effet qu'il indique, sans se limiter à ceux d'entre eux qui sont envisagés à l'intérieur d'un site Natura 2000 (45).

Comme par ailleurs, il n'est pas possible d'après les délégués du gouvernement de déterminer à l'avance et de façon exhaustive quels sont tous les

> "plans ou projets non directement liés ou nécessaires à la gestion des sites Natura 2000 mais susceptibles d'affecter ces sites de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets,"

la meilleure solution, pour la Région wallonne, consisterait sans doute à rendre applicables les exigences que prescrit l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, à tous les régimes de décision relevant de sa compétence et par lesquels une autorité donne, selon les termes de la

---

(44) 6 avril 2000, Commission c/France, Rec., p. I-2487.

(45) Lire, en ce sens, le document précité de la Commission européenne intitulé "Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" 92/43/CEE", p. 27, ainsi que N. de SADELEER, loc. cit., p. 629.

directive, son "accord" à la réalisation d'un plan ou d'un projet (46).

La section de législation pense, en premier lieu, aux décisions qui fixent par des dispositions ayant valeur réglementaire l'affectation et les modes d'utilisation de parties déterminées du territoire (47). Ainsi en va-t-il des décisions que mentionne l'article 30, § 1er, en projet de la loi du 12 juillet 1973. Il en est d'autres, tel l'arrêté par lequel le Gouvernement, en application de l'article 3 du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils, classe ceux-ci en trois catégories.

Sont également concernées les décisions de délivrance de permis pour la réalisation d'une activité, d'une exploitation, d'une construction ou d'un ouvrage. Ainsi en va-t-il des permis qu'énumère l'article 25, 21°, en projet de la loi du 12 juillet 1973. D'autres décisions mériteraient de figurer dans cette liste : la section de

---

(46) A l'exception des plans et des projets "directement liés ou nécessaires à la gestion du site". Il conviendrait, à cet égard, de charger une autorité de préciser expressément pour chaque site les règles permettant de déterminer quels plans et projets possèdent ou ne possèdent pas cette caractéristique.

(47) Des dispositions qui, tout en ayant cet objet, sont dépourvues de valeur réglementaire (telles, par exemple, celles que contiennent les schémas de structure communaux), ne sont pas, par contre, des "accords" au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, puisqu'il s'agit seulement de lignes de conduite, dont l'application dans des cas particuliers ne peut être automatique.

législation pense particulièrement, d'une part, aux autorisations requises en vertu des articles 12 et 14, § 1er, de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et, d'autre part, aux permis de recherche et aux concessions de mines prévus par le décret du 7 juillet 1988 sur les mines. Il y a encore lieu de préciser que, contrairement à ce qu'envisage l'article 25, 21°, e, en projet de la loi du 12 juillet 1973, des déclarations, telles que celles effectuées en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ne peuvent être qualifiées de "permis" - ou d'"accords" au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive.

En rendant applicables à tous ces régimes de décision les exigences que prescrit l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, la Région wallonne couvrirait sans doute l'essentiel du champ d'application de cette disposition.

Pour éviter toute critique, le législateur pourrait compléter ce dispositif par l'institution d'un régime résiduel, consistant à soumettre à l'accord d'une autorité à désigner et au respect des règles fixées par l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive, la réalisation de plans ou de projets satisfaisant à la double condition de posséder les caractéristiques énoncées par le texte

communautaire (48) et de ne pas être soumis à l'un des régimes de décision existants cités plus haut.

- Tout plan ou projet visé par l'article 6, paragraphe 3, de la directive doit, conformément à cette disposition, "(faire) l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site".

Cette évaluation peut, comme l'envisage l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, être intégrée dans le régime général d'évaluation des incidences (49).

Compte tenu des instruments existants en l'état de la législation régionale relative à l'évaluation des incidences - à savoir, d'une part, le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne et, d'autre part, les

---

(48) Comme déjà indiqué, il conviendrait, à cet égard, de charger une autorité de préciser expressément pour chaque site les règles permettant de déterminer quels plans et projets sont ou ne sont pas "directement liés ou nécessaires à la gestion du site".

(49) Cette solution est, au demeurant, à recommander : en effet, l'évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site Natura 2000 eu égard aux objectifs de conservation de ce site peut difficilement être dissociée de l'évaluation des incidences du même plan ou du même projet sur les autres composantes environnementales (lire en ce sens le document précité de la Commission européenne intitulé "Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive "Habitats" 92/43/CEE", p. 33).

dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P.") qui prévoient l'établissement d'une étude d'incidences à l'occasion de l'élaboration d'un plan de secteur ou d'un plan communal d'aménagement -, il importe de souligner que le document à établir à l'occasion de la réalisation de l'"évaluation appropriée des incidences" requise par la directive peut consister, soit en une étude d'incidences, soit, pour l'application du décret du 11 septembre 1985, en une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (50).

---

(50) Il est vrai que la notice n'offre pas autant de garanties d'"évaluation appropriée des incidences" que l'étude, du fait notamment qu'à la différence de l'étude, elle ne doit pas être réalisée par une personne spécialement agréée à cette fin et, dans le cas d'une étude soumise au décret du 11 septembre 1985, présentant toutes garanties d'indépendance. Toutefois, l'attention est attirée sur le fait :
- qu'en l'état des textes en vigueur, les autorités peuvent imposer la réalisation d'une étude d'incidences pour un projet qui a fait l'objet d'une notice, alors même que ce projet ne figure pas dans la liste de ceux pour lesquels une étude d'incidences est requise de plein droit;
- que, lorsque seront en vigueur les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui ont modifié le décret du 11 septembre 1985, les autorités auront de toute façon, d'une part, le pouvoir de prendre en considération d'autres éléments que la notice pour apprécier les incidences du projet dont il s'agit et, d'autre part, celui de réclamer des informations complémentaires au demandeur du permis (voir l'article 10 du décret du 11 septembre 1985, tel qu'il a été modifié par le décret du 11 mars 1999).

L'intégration de l'"évaluation appropriée des incidences" requise par la directive dans le régime général existant d'évaluation des incidences suppose toutefois que les textes qui organisent ce régime satisfassent à deux conditions.

Il faut d'abord s'assurer que ces textes s'appliquent à toutes les décisions administratives par lesquelles est donné l'"accord" requis pour la réalisation d'un plan ou d'un projet visé par l'article 6, paragraphe 3, de la directive. Actuellement, cette condition n'est pas remplie : les dispositions existantes en matière d'évaluation des incidences en général ne s'appliquent en effet qu'à certaines de ces décisions, ou - s'agissant de l'étude d'incidences prévue lors de l'élaboration de plans de secteur ou de plans communaux d'aménagement - n'imposent pas la réalisation d'une évaluation des incidences dans tous les cas.

Il faut aussi que les dispositions applicables garantissent de manière expresse que l'évaluation des incidences envisage spécifiquement les incidences des plans ou des projets sur les sites Natura 2000, eu égard aux objectifs de conservation de ces sites (51). Les textes existants en matière d'évaluation des incidences en général ne remplissent pas davantage, actuellement, cette condition.

---

(51) Voir, sur ce point, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 6 avril 2000.

- Enfin, il incombe au législateur, d'une part, de prévoir que les autorités compétentes ne marquent leur accord sur un plan ou un projet visé par l'article 6, paragraphe 3, de la directive qu'en tenant compte des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et après s'être assurées que le plan ou le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site et, d'autre part, de soumettre l'octroi d'éventuelles dérogations à cette règle au respect des conditions que fixe l'article 6, paragraphe 4, de la directive.

2. Les questions que tend à régler l'article 30 en projet se posent, non seulement quand le site Natura 2000 concerné fait l'objet d'un plan de conservation, mais aussi dès le moment où il est soumis au régime provisoire qu'établit l'avant-projet de décret.

Or l'article 30 ne règle ces questions qu'en envisageant la première de ces hypothèses.

Il appartiendra au législateur de déterminer comment il y a lieu de régler lesdites questions quand un site Natura 2000 est soumis au régime provisoire (52).

---

(52) Et ce, dans le respect de l'article 4, paragraphe 5, de la directive 92/43/CEE (voir, à ce sujet, l'observation G).

3. Enfin, il conviendra que le législateur se prononce sur le sort à réserver à l'article 46, alinéa 2, 4°, d, du C.W.A.T.U.P., en ce que cette disposition prévoit que "l'inscription", dans un plan de secteur, "d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation est incompatible avec le maintien" du périmètre d'un site Natura 2000 indiqué en surimpression dans ce plan.

G. L'obligation de transposer l'article 4, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE

L'article 4, paragraphe 5, de la directive 92/43/CEE impose aux Etats membres l'obligation de soumettre aux dispositions de l'article 6, §§ 2, 3 et 4, tout site sélectionné par la Communauté européenne comme étant d'importance communautaire, et ce dès cette inscription.

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 4, de la directive prévoit que, dans les cas où la Commission a constaté l'absence, dans une liste nationale, d'un site abritant un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires qui lui semble indispensable au maintien de ce type d'habitat naturel prioritaire ou à la survie de cette espèce prioritaire, le site concerné est, pendant la période de concertation que la Commission est tenue d'engager avec l'Etat membre concerné et dans l'attente d'une décision du Conseil, soumis aux dispositions de l'article 6, § 2.

L'avant-projet de décret ne garantit pas formellement la transposition de ces dispositions.

Il doit être complété en conséquence.

IV. Les commissions de conservation

La disposition qui, dans l'avant-projet de décret, est appelée à former l'article 28 de la loi du 12 juillet 1973, règle la création, les missions, la composition et le fonctionnement des commissions de conservation.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

1. Selon l'article 28, § 1er, alinéa 1er, en projet,

> "Il y a autant de commissions de conservation que de directions des services extérieurs de la Division de la Nature et des Forêts.".

En outre, d'après l'article 26, § 1er, alinéa 2, 9°, en projet, chaque arrêté de désignation d'un site Natura 2000 indique la commission de conservation compétente pour ce site.

Il résulte de ces dispositions que, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet le domaine

d'activités d'une commission de conservation n'est normalement pas limité à un seul site Natura 2000.

En prévoyant la présence, dans chaque commission de conservation, de représentants d'associations de défense d'activités "exercées dans le site", l'article 28, § 3, alinéa 1er, 7°, en projet contredit toutefois cette intention.

Le texte sera revu pour lever cette incohérence.

2. L'article 28, § 4, en projet charge le Gouvernement d'arrêter le "règlement intérieur" des commissions de conservation, en se limitant à énumérer quelques-unes des matières que ce règlement doit régir.

L'habilitation ainsi donnée au Gouvernement est excessive.

Il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles de fonctionnement des commissions.

3. Ce n'est pas à une législation qui, tel le décret en projet, formule des dispositions de droit matériel, qu'il revient, d'une part, de dire que les frais de fonctionnement des commissions de conservation sont à charge du budget régional et, d'autre part, de déterminer ou

d'habiliter le Gouvernement à déterminer la manière dont le budget prend en charge ces frais.

L'article 28, § 5, en projet doit donc être omis.

V. Les périmètres d'incitation

L'article 29, § 7, en projet de la loi du 12 juillet 1973 prévoit la désignation de "périmètres d'incitation" autour des sites Natura 2000.

D'après l'exposé des motifs, l'appellation "périmètres d'incitation" tend, notamment, à "mettre l'accent sur le caractère exclusivement positif du régime".

En ce sens, les délégués du gouvernement ont précisé que les mesures visées à l'alinéa 2 de l'article 29, § 7, en projet n'étaient pas destinées à présenter un caractère contraignant.

Pour éviter toute équivoque sur ce point, il conviendrait :

1° d'une part, à l'alinéa 2, d'éviter d'écrire que le Gouvernement "(fixe les) mesures à prendre dans (le) périmètre et destinées à maintenir ou à rétablir l'état de conservation favorable du site ou des sites concernés", et de rédiger plutôt le texte en ce sens que le Gouvernement indique les mesures souhaitables dans le périmètre en vue de

contribuer au maintien ou au rétablissement du site ou des sites concernés dans un état de conservation favorable;

2° d'autre part, d'omettre, dans l'alinéa 3, la disposition selon laquelle "l'arrêté de désignation du périmètre d'incitation a valeur réglementaire".

VI. L'exemption de droits de succession prévue pour les biens érigés en sites Natura 2000

L'article 8 de l'avant-projet de décret suggère d'insérer un article 55bis dans le Code des droits de succession, en vue d'exempter de ceux-ci "la valeur des biens immobiliers situés en Région wallonne et érigés en sites Natura 2000".

Cette disposition appelle les observations suivantes (53):

1. En vertu du Code des droits de succession, la valeur d'un bien immobilier situé en Région wallonne donne lieu à la perception, selon le cas, d'un droit de succession ou d'un droit de mutation par décès.

---

(53) Ces observations sont formulées sans qu'il soit tenu compte des modifications qui seraient apportées à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, si l'avant-projet de loi spéciale ayant donné lieu à l'avis 31.227/VR était adopté.

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif en rapport avec l'objectif poursuivi l'exemption envisagée porte uniquement sur les droits de succession, et non pas sur les droits de mutation par décès, alors que la Région wallonne est compétente dans les deux cas (54).

Le texte sera revu en conséquence.

2. La compétence de la Région wallonne pour prévoir une exemption de droits de succession ou de droits de mutation par décès se limite aux cas dans lesquels ces droits sont localisés sur le territoire de cette Région, conformément aux règles que fixe sur ce point l'article 5, § 2, 4°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Selon cette disposition, les droits de succession et les droits de mutation par décès sont réputés localisés comme suit :

a) les droits de succession : à l'endroit où la succession s'est ouverte (55);

---

(54) Voir l'article 3, alinéa 1er, 4°, et l'article 4, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(55) Conformément à l'article 38, 1°, du Code des droits de succession, il s'agit du lieu du dernier domicile du défunt.

b) les droits de mutation par décès : dans la Région où les biens sont situés ou, si ces biens sont situés dans plusieurs Régions, dans la Région à laquelle appartient le bureau de perception dans le ressort duquel se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral le plus élevé.

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre le paragraphe 1er de la disposition à l'examen, la seule circonstance qu'un bien érigé en site Natura 2000 est situé en Région wallonne ne suffit donc pas à le faire bénéficier du régime d'exemption envisagé. Il faut aussi que les droits de succession ou de mutation par décès dont il s'agit soient localisés sur le territoire de cette Région, conformément aux critères qui viennent d'être indiqués.

Le texte en projet gagnerait à être revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

3. Selon le paragraphe 2, l'exemption fiscale envisagée est soumise à la condition que les héritiers, légataires ou donataires (56) produisent

> "une attestation de la commission de conservation concernée établissant le cas échéant que le défunt a dûment respecté et, le cas échéant, mis en oeuvre le régime de conservation du site Natura 2000 tel que précisé par le plan de conservation".

---

(56) Et non pas "mandataires", comme l'indique erronément le texte.

En outre, les ayants droit doivent prendre

> "(l')engagement (...) qu'ils respecteront et, le cas échéant, mettront en oeuvre le régime de conservation tel que précisé par le plan de conservation du site, y compris le plan éventuellement révisé".

En soumettant l'exemption fiscale envisagée au respect et à la mise en oeuvre du plan de conservation - lequel, dans l'avant-projet de décret, doit recevoir l'accord des propriétaires et occupants concernés (57) -, et en prévoyant un "engagement" des ayants droit, le texte à l'examen révèle que, pour son auteur, cette exemption est une contrepartie du respect, par les particuliers, de prescriptions auxquelles ils adhèrent expressément.

Or, le régime de conservation des sites Natura 2000 ne peut être conçu sur une base exclusivement volontaire. Il est, à cet égard, fait référence à ce qui a été dit dans l'observation III, C.

Le texte sera réexaminé en tenant compte de cet élément.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait qu'il ne se conçoit pas que la commission de conservation établisse elle-même qu'une infraction visée à l'article 63 de la loi du 12 juillet 1973 a ou n'a pas été commise. L'existence d'une telle infraction ne peut être

---

(57) Voir l'article 29, § 2, en projet de la loi du 12 juillet 1973.

établie que, soit par une condamnation pénale passée en force de chose jugée, soit par une décision du fonctionnaire compétent infligeant une amende administrative ou la décision passée en force de chose jugée de la juridiction du travail saisie d'un recours en la matière.

4. Le paragraphe 3 de la disposition en projet appelle les observations suivantes :

a) En ce qui concerne l'hypothèse du "non-respect de l'engagement prévu au § 2, 3°", il est fait référence à l'observation n° 3.

En outre, le texte doit, en tenant compte de ce qui a été dit dans l'observation n° 3, prévoir une procédure destinée à constater la survenance de cette hypothèse.

b) La Région wallonne n'est pas compétente pour prévoir qu'en cas de non-respect des dispositions d'exemption qu'elle établit, l'ayant droit est tenu au paiement d'un intérêt moratoire.

Il s'agit là, en effet, d'une mesure qui se rapporte à la procédure de perception des droits de succession (ou des droits de mutation par décès), matière qui, en vertu de l'article 5, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et

des Régions, relève de la compétence du législateur fédéral (58).

Le 2° doit donc être omis.

5. En prévoyant qu'en cas de cession du bien par les héritiers, les légataires ou les donataires, le cessionnaire qui méconnaîtrait les obligations incombant à ceux-ci "est tenu au paiement d'un montant équivalent à celui résultant de l'application du § 4 (lire : § 3)", le paragraphe 4 conduit à rendre débitrice des droits de succession (ou des droits de mutation par décès) une personne qui n'a pas cette qualité au regard du Code des droits de succession (59).

Or la compétence que détient la Région wallonne en matière d'exemption de droits de succession et de droits de mutation par décès n'inclut pas la détermination des personnes qui ont la qualité de débiteurs de ces droits.

Le paragraphe 4 doit donc être omis.

---

(58) En ce sens, voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 128/98 du 9 décembre 1998.

(59) Il importe peu que le texte soit rédigé en ce sens que le cessionnaire est tenu de payer "un montant équivalent" aux droits de succession (ou aux droits de mutation par décès), et non pas ces droits en tant que tels. Le résultat est de toute façon le même.

VII. Le régime applicable aux sites Natura 2000 et les dispositifs existants de protection des habitats naturels

En établissant les règles applicables aux sites Natura 2000, le législateur ne peut perdre de vue qu'il existe, en l'état actuel de la législation en vigueur, d'autres dispositifs tendant à assurer la protection des habitats naturels.

La loi du 12 juillet 1973 établit plusieurs de ces dispositifs. Au titre de la protection des milieux naturels, le chapitre III de cette loi organise le régime des réserves naturelles et des réserves forestières. En outre, sur la base du chapitre II de la même loi, qui régit la protection des espèces végétales et animales, le Gouvernement wallon a pris deux arrêtés tendant à assurer la protection de biotopes déterminés : un arrêté du 8 juin 1989, relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique, et un arrêté du 26 janvier 1995, organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique.

Il convient également de citer le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret reconnaît que

> "La transposition de la Directive 92/43/CEE nécessite une articulation avec certains régimes existants, y compris le régime des réserves naturelles et forestières".

Il ajoute toutefois que,

> "Vu l'urgence (procédure en manquement susceptible d'aboutir à une sanction européenne), l'articulation entre les sites Natura 2000 et les réserves naturelles et forestières sera effectuée en deux temps : une articulation minimale est assurée par le texte commenté, en attendant une harmonisation globale de l'ensemble des textes relatifs à la conservation de la nature en droit wallon.".

Les règles opérant l'"articulation minimale" voulue par l'auteur de l'avant-projet sont, tout particulièrement, celles qui sont appelées à former l'article 6bis, § 2, l'article 28, § 1er, alinéa 3, et l'article 29, §§ 5 et 6, de la loi du 12 juillet 1973. Ces dispositions s'appliquent aux réserves naturelles et forestières "désignées en tout ou en partie comme sites Natura 2000".

Le décret en projet appelle à ce sujet les observations suivantes :

1. L'approche "en deux temps" qu'indique l'exposé des motifs est critiquable.

En effet, dès lors que l'avant-projet de décret entend assurer la mise en oeuvre, en droit interne, de textes de droit international et communautaire qui, telle la directive 92/43/CEE, ont vocation à régir de façon générale la conservation des habitats naturels, il s'indique de saisir cette occasion pour apporter à la législation existante toutes les adaptations que requiert un règlement

harmonieux de cette matière, et ce, tout particulièrement, afin d'éviter des doubles emplois ou des contradictions.

La section de législation relève à cet égard que les dispositions opérant l'"articulation minimale" évoquée par l'exposé des motifs sont loin d'envisager tous les cas de figure qui peuvent se présenter.

Ainsi, elles semblent s'appliquer uniquement aux biens qui étaient déjà érigés en réserves naturelles ou forestières au moment de leur désignation comme sites Natura 2000, et non pas aux réserves dont la constitution serait envisagée ultérieurement.

En outre, elles ne disent mot des rapports entre le régime applicable aux sites Natura 2000 et les dispositifs régissant, respectivement, les zones humides d'intérêt biologique, les cavités souterraines d'intérêt scientifique et les parcs naturels.

Enfin, la façon de procéder envisagée par le Gouvernement, outre qu'elle soumet de manière regrettable les sujets de droit à des régimes juridiques différents dans un laps de temps relativement limité, risque de poser des problèmes de transition d'une législation à l'autre peu aisés à régler. Ceci risque d'accroître la difficulté de la matière.

2. En tout état de cause, les dispositions appelées à former l'article 6bis, § 2, l'article 28, § 1er, alinéa 3, et l'article 29, §§ 5 et 6, de la loi du 12 juillet 1973 appellent les observations suivantes :

a) Selon l'article 6bis, § 2, en projet de la loi du 12 juillet 1973,

> "Une réserve naturelle ou forestière désignée en tout ou en partie comme site Natura 2000 perd son statut de réserve et est intégralement soumise au régime de conservation (des sites Natura 2000)".

Cette disposition laisse incertain le point de savoir si, dans une réserve naturelle ou forestière, la partie non classée comme site Natura 2000 est encore soumise à un quelconque régime.

Le texte devrait être clarifié à cet égard.

b) Compte tenu de la règle qu'énonce l'article 6bis, § 2, en projet et sous réserve de ce qui vient d'être dit, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi il y a lieu de prévoir, comme le fait l'article 28, § 1er, alinéa 3, en projet, que,

> "Pour les réserves naturelles domaniales désignées en tout ou en partie comme sites Natura 2000, les commissions de conservation remplacent les commissions consultatives de gestion instituées en vertu de l'article 16.".

c) Les paragraphes 5 et 6 de l'article 29 en projet appellent les observations suivantes :

- Le paragraphe 5 fait état des "mesures de gestion prévues aux articles 12 à 14, 23 et 24 (de la loi du 12 juillet 1973)".

Quant au paragraphe 6, il vise "Tout plan de gestion élaboré en vertu de la loi (du 12 juillet 1973)".

Ainsi rédigé, le texte suscite deux difficultés.

D'une part, si les articles 14 et 23 de la loi du 12 juillet 1973 évoquent des mesures que l'on peut considérer comme étant des "mesures de gestion", il n'en va pas de même des articles 12, 13 et 24 de la même loi, qui prévoient, quant à eux, l'établissement de règlements destinés à assurer la surveillance et la police des réserves, naturelles ou forestières.

D'autre part, en l'état actuel des textes, la loi du 12 juillet 1973 et les dispositions prises pour son exécution prévoient trois plans de gestion : le plan particulier de gestion des réserves naturelles domaniales, visé à l'article 14 de la loi; le plan de gestion des réserves forestières prévu par l'arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières; et le plan de gestion dont l'établissement est prescrit par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves

naturelles et le subventionnement des achats de terrains à ériger en réserves naturelles agréées par les associations privées.

Les deux premiers de ces plans entrent a priori dans les prévisions, aussi bien du paragraphe 5 que du paragraphe 6 en projet.

Or, les règles qu'énoncent ces deux paragraphes sont logiquement destinées à s'appliquer dans des hypothèses distinctes.

- Au paragraphe 5, en prévoyant que les mesures de gestion visées "sont dûment prises en compte pour l'élaboration du plan de conservation", le texte ne précise pas à suffisance l'objet exact de l'obligation impartie à l'auteur du plan de conservation.

- Selon le paragraphe 6,

> "Tout plan de gestion élaboré en vertu de la loi et concernant un milieu naturel désigné en tout ou en partie comme site Natura 2000 devient le plan de conservation à partir de l'approbation par le Gouvernement. L'arrêté d'approbation confère valeur réglementaire aux prescriptions du plan.".

Il est pour le moins singulier de prévoir qu'un plan de gestion établi pour les besoins de l'application d'un dispositif sensiblement différent de celui qui régit les sites Natura 2000 acquière, par le seul effet de son approbation par le Gouvernement, la nature d'un acte essentiel pour la détermination du régime de protection

propre aux sites Natura 2000 (60). Est particulièrement critiquable le fait que l'approbation du plan confère une valeur réglementaire à des dispositions conçues sans être dotées d'une telle valeur et ne se prêtant pas toutes à l'acquérir.

La solution envisagée est aussi de nature à conduire la Région wallonne à méconnaître les directives 79/409/CEE et 92/43/CEE.

En effet, aucune disposition ne garantit que le contenu des plans de gestion élaborés en vertu du texte actuel de la loi du 12 juillet 1973 correspond aux exigences qu'imposent les directives pour la détermination des prescriptions applicables aux sites Natura 2000 (61).

En outre, plusieurs de ces plans de gestion étant établis par les propriétaires ou occupants des biens concernés (62), la détermination de leur contenu dépend de

---

(60) En ce qui concerne les sites Natura 2000 dont le périmètre est plus vaste que celui des milieux érigés en réserve, la disposition à l'examen conduit en outre à un système soumettant ces sites à deux plans de conservation : d'une part, celui qui, initialement, formait le plan de gestion de la réserve et, d'autre part, le plan de conservation qui doit être adopté pour les biens non compris dans le périmètre de la réserve. Un tel système n'est, faut-il le dire, guère cohérent.

(61) Voir ci-dessus, l'observation III, D.

(62) Voir particulièrement l'article 4 de l'arrêté royal du 2 avril 1979 précité, et l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 précité.

la bonne volonté des intéressés. Or, comme la section de législation l'a déjà indiqué ci-dessus (63), des mesures présentant un caractère exclusivement volontaire ne suffisent pas à établir le régime de protection que requièrent les directives.

---

(63) Voir l'observation III, C.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J.-M. FAVRESSE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN