

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.612/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 18 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux parcs naturels", a donné le 17 mars 2004 l'avis suivant :

I. FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 10 du décret en projet prévoit l'octroi de "subventions de fonctionnement et d'investissements" aux commissions de gestion des parcs naturels, aux conditions et sur la base des critères fixés par le Gouvernement.

Le texte en projet comporte donc une disposition qui édicte, formellement en tout cas, une règle organique concernant l'octroi de subventions. En tout état de cause, il est de nature à entraîner des dépenses nouvelles.

Il devait donc, dans cette mesure, être soumis à l'accord du Ministre du Budget, ainsi qu'à l'avis de l'inspecteur des finances, ce, en vertu, respectivement, de l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o et 3, et de l'article 14, 1^o, b) de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Il résulte du dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État que l'avant-projet de décret n'a pas été soumis à l'inspecteur des finances et que celui-ci a rendu, sur le texte en projet, un avis d'initiative, mais, plus fondamentalement, que le texte en projet n'a pas été soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité, moyennant par ailleurs les suites à réserver aux observations ci-après.

II. EXAMEN DU PROJET AU REGARD DES NORMES SUPÉRIEURES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

A. Exigences au regard du droit international et européen

1. Le dispositif en projet prévoit l'adoption de divers actes par le Gouvernement ou par les commissions de gestion qu'il crée, en vue de la gestion des parcs naturels.

.../...

Ainsi, le Gouvernement crée le parc naturel et en arrête par conséquent les limites, le périmètre ⁽¹⁾, tandis que la commission de gestion établit un programme et un plan de gestion du parc naturel ⁽²⁾, soumis à l'approbation du Gouvernement, ainsi qu'un plan paysager, sur la base d'une analyse du territoire du parc ⁽³⁾.

Ce dispositif doit être examiné au regard des règles particulières auxquelles la convention d'Aarhus ⁽⁴⁾ et la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ⁽⁵⁾ soumettent l'élaboration et l'adoption de certains plans ou programmes.

2. L'article 7 de la convention d'Aarhus impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public "l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement".

La convention ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "plans et programmes relatifs à l'environnement", il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots.

Il peut difficilement être contesté qu'au sens usuel des termes, la détermination ou la modification du périmètre d'un parc naturel, ainsi que l'établissement et la modification du programme et du plan de gestion ou du plan paysager relatifs à un tel parc, relèvent de la planification ou de la programmation relative à l'environnement.

⁽¹⁾ Voy. les articles 2, 3 et 9, § 2, de l'avant-projet, ainsi que son article 14.

⁽²⁾ Voy. l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet.

⁽³⁾ Voy. l'article 7, § 2, 1°, de l'avant-projet.

⁽⁴⁾ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus, le 25 juin 1998.

⁽⁵⁾ Selon son article 13, cette directive doit être transposée avant le 21 juillet 2004.

En effet, si le texte en projet ne précise pas le contenu de ces divers plans et programmes, ce qui est sujet à critique comme exposé à l'observation générale précédente, il n'en reste pas moins que, en tant qu'ils ont trait à la création même du parc - c'est-à-dire à la soumission d'un territoire déterminé à un régime juridique particulier - et portent programmation et planification de sa gestion et de ses aspects paysagers, ces différents actes constituent des plans et programmes en matière d'environnement ⁽⁶⁾.

Ces différents périmètres, plans et programmes, ainsi que leurs modifications éventuelles, doivent donc être soumis à une procédure de participation du public répondant aux exigences de l'article 7 de la convention. À cet égard, il convient de relever que l'avant-projet à l'examen ne prévoit aucune participation du public à l'adoption de ces plans et programmes.

Or, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de prévoir cette participation, ainsi que les règles essentielles de celle-ci ⁽⁷⁾. Le texte en projet doit par conséquent être complété sur ce point.

3. Quant à la directive 2001/42/CE précitée, elle soumet à une évaluation environnementale, dont elle détermine et règle les éléments, les plans et programmes qu'elle vise et qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

⁽⁶⁾ Le parc naturel est en effet défini par l'article 1^{er} du décret en projet comme un "territoire rural d'un haut intérêt biologique, paysager et patrimonial, soumis à des mesures destinées à assurer un développement durable en harmonie avec les aspirations de la population et le développement socio-économique du territoire concerné".

⁽⁷⁾ Voy. en ce sens, l'avis 27.486/4 du 11 mars 1998 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mars 1998 déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme soumises à une enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques. L'avis 20.912/9 du 16 octobre 1991 sur un projet devenu l'arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, relevait que les procédures de communication organisées par arrêté devaient trouver un fondement suffisant dans des normes décrétales et qu'ainsi, un décret qui ne prévoit que des mesures de publicité et d'enquête après que l'étude d'incidences a eu lieu ne permet pas l'organisation d'une réunion de concertation.

La directive ne fournit pas de définition intrinsèque des mots "plans" et "programmes" et conduit ainsi, sur ce point, à se reporter au sens usuel de ceux-ci. Toutefois, l'article 2, a), et l'article 3, §§ 2, 4, 8 et 9, de la directive apportent certaines précisions, dont il résulte qu'est un plan ou un programme au sens de celle-ci tout plan ou programme répondant aux conditions suivantes : être élaboré ou adopté par une autorité publique; être "exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives"; déterminer le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre d'un "projet", cette dernière notion désignant vraisemblablement tout type d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé ⁽⁸⁾; et ne pas être de ceux auxquels la directive prévoit expressément qu'elle ne s'applique pas. En l'espèce, comme indiqué ci-dessus, la détermination du périmètre d'un parc naturel, ainsi que l'établissement du programme et du plan de gestion ou du plan paysager relatifs à un tel parc, constituent, au sens usuel des termes, des plans ou des programmes. En outre, ils répondent aux conditions qui viennent d'être énumérées.

Pour déterminer si un plan ou un programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, de ce fait, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, la directive distingue deux catégories de plans et de programmes.

La première catégorie de plans et de programmes est fixée par l'article 3, § 2, de la directive. Il s'agit d'une part, des plans et des programmes élaborés pour un grand nombre de secteurs d'activités - notamment l'aménagement du territoire urbain ou rural, l'affectation des sols et la conservation de la nature - et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE précitée pourra être autorisée à l'avenir et, d'autre part, des plans et des programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats

⁽⁸⁾ La directive 2001/42/CE précitée ne donne pas de définition du mot "projet". On peut toutefois se référer à la définition qu'en donne la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, directive à laquelle la directive 2001/42 renvoie à plusieurs reprises. Selon l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE, il y a lieu d'entendre par "projet", soit "la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages", soit "d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol", c'est-à-dire, en définitive, tout type d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé.

naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage. En principe, une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous ces plans et programmes. L'article 3, § 3, de la directive précise toutefois que ceux de ces plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, ainsi que les modifications mineures des plans et programmes visés à l'article 3, § 2, ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La seconde catégorie de plans et de programmes que détermine la directive 2001/42/CE précitée est une catégorie résiduelle, formée de tous les plans et programmes définissant le cadre dans lequel la mise en oeuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, autres que les plans et programmes visés à l'article 3, § 2. Pour cette seconde catégorie de plans et de programmes, l'article 3, § 4, de la directive charge les États membres de déterminer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et d'être, de ce fait, soumis à une évaluation environnementale.

Il importe de préciser que la directive fixe diverses conditions régissant l'appréciation, par les États membres, du point de savoir si un plan ou un programme visé au paragraphe 3 ou au paragraphe 4 de l'article 3 est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement: selon l'article 3, § 5, les États membres peuvent à cette fin, soit procéder à un examen au cas par cas, soit déterminer des types de plans et programmes, soit encore combiner ces deux approches, mais, en tout état de cause, il leur appartient de tenir compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive, en vue de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent effectivement l'objet d'une évaluation environnementale; quel que soit le procédé retenu, l'appréciation du point de savoir si un plan ou un programme, ou un type de plans ou de programmes, visé au paragraphe 3 ou au paragraphe 4 de l'article 3 est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doit, en vertu de l'article 3, § 6, donner lieu à une consultation d'autorités qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes; enfin, il résulte de l'article 3, § 7, que les conclusions de cette appréciation des États membres doivent être mises à la disposition du public.

En l'espèce, le dispositif en projet ne soumet pas à l'évaluation environnementale imposée par la directive 2001/42 précitée, les différentes décisions énumérées précédemment. L'exposé des motifs et le commentaire des articles ne comportent, à cet égard, aucune justification.

En conséquence, le dispositif en projet doit être revu et justifié en considération du champ d'application de la directive 2001/42/CE précitée, et des exigences qu'elle impose en termes d'évaluation des incidences environnementales. Plus spécialement, le texte en projet, ainsi, le cas échéant, que l'exposé des motifs, doivent être revus et complétés afin de rencontrer toutes les exigences qui découlent du droit européen, en termes d'évaluation des incidences environnementales, de consultation du public et des instances spécialisées en matière d'environnement, ainsi que de suivi ⁽⁹⁾.

B. Exigences au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution

1. L'article 1^{er} du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels définit le parc naturel comme étant un "territoire rural, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis conformément au présent décret à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné". Selon cette même disposition, "tout parc naturel couvre une superficie minimum de 5 000 ha d'un seul tenant".

L'article 1^{er} du décret en projet définit pour sa part le parc naturel comme le "territoire rural, d'un haut intérêt biologique, paysager et patrimonial, soumis à des mesures destinées à assurer un développement durable, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement socio-économique du territoire concerné". La même disposition prévoit que "tout parc naturel couvre une superficie d'au moins 10 000 hectares d'un seul tenant et implique en tout ou en partie le territoire de trois communes au moins".

⁽⁹⁾ Pour des observations similaires, voy. l'avis 35.971/4, donné le 26 janvier 2004, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif au Code forestier" ainsi que l'avis 36.279/4, donné le 28 janvier 2004, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret de la Région wallonne décret "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et portant le décret relatif à l'assainissement des sols pollués".

Il en résulte que le texte en projet modifie quelque peu la définition du parc naturel donnée par la législation en vigueur, mais surtout, qu'il entend, d'une part, élever la superficie minimale des parcs naturels de 5.000 à 10.000 hectares et, d'autre part, imposer que le parc implique le territoire de trois communes au moins, tandis que la législation en vigueur permet la création de parcs naturels impliquant une seule commune.

Considéré isolément ainsi qu'au regard de la législation en vigueur, le texte en projet appelle les observations suivantes.

2. Il résulte du texte en projet qu'un territoire rural d'une superficie de 10.000 hectares au moins qui présente un haut intérêt biologique, paysager et patrimonial, ne pourra se voir reconnaître le statut de parc naturel et bénéficier du régime prévu par le texte en projet, s'il n'implique le territoire que d'une seule ou même de deux communes.

Dans cette mesure, le texte en projet opère donc une différence de traitement entre des territoires d'une même superficie, qui présenteraient un intérêt biologique, paysager et patrimonial identique ou similaire, ainsi qu'entre les communes impliquées par ces territoires, entre leurs habitants et entre les publics susceptibles d'être concernés par la création d'un parc naturel.

La section de législation n'aperçoit pas quels sont les motifs adéquats, pertinents et raisonnables qui, au regard de la définition même du parc naturel et de la raison d'être de sa création, pourraient justifier le régime discriminatoire ainsi mis en place.

Selon l'exposé des motifs,

"(...) envisager (la création d'un parc naturel) sur une seule entité (communale) consisterait à faire du développement local. L'envisager sur deux entités communales seulement est source possible de conflits au sein de l'organe de gestion du parc naturel.

Un minimum de trois entités communales doit permettre un équilibre décisionnel".

.../...

Les motifs ainsi invoqués peuvent difficilement être retenus. En effet, d'une part, dès lors que, selon l'article 2 de l'avant-projet, c'est au Gouvernement qu'il appartient de décider de créer un parc naturel, décision qui relève de son pouvoir discrétionnaire ⁽¹⁰⁾, il lui appartient également de vérifier si l'avant-projet de création qui lui est soumis par les personnes morales énumérées au même article 2, répond effectivement à la définition du parc naturel ou si cet avant-projet poursuit exclusivement un objectif de développement local sans que le territoire concerné revête un haut intérêt biologique, paysager et patrimonial. D'autre part, la section de législation n'aperçoit pas en quoi, compte tenu notamment de la composition de la commission de gestion prévue par l'article 4, § 2, de l'avant-projet, la circonstance que deux communes seulement (ou, a fortiori, une seule commune) seraient concernées par un parc déterminé pourrait faire obstacle à la prise de décision par cette commission.

Ainsi, le régime mis en place par le texte en projet ne peut-être admis dans la mesure où il interdit le bénéfice du régime qu'il instaure, aux territoires d'une superficie de 10.000 hectares au moins, qui présentent un haut intérêt biologique, patrimonial et paysager, qui se situent sur le territoire d'une seule commune ou de deux communes seulement.

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

3. En son article 14 ⁽¹¹⁾, le texte en projet met en place un régime particulier applicable aux parcs naturels existants, créés en vertu du décret du 16 juillet 1985. Ce régime transitoire prévoit la mise en conformité des parcs existants au régime prévu par le texte en projet.

À défaut de mise en conformité - à savoir, si la demande de mise en conformité n'est pas introduite dans le délai prévu ou si elle est refusée par le Gouvernement -, ce dernier "peut, aux conditions et selon les modalités qu'il arrête, opérer la dissolution du parc naturel et décider de l'affectation du patrimoine mobilier et immobilier du parc naturel et de sa commission de gestion".

⁽¹⁰⁾ L'article 2 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement "peut créer un parc naturel (...)".

⁽¹¹⁾ L'article 14 appelle par ailleurs d'autres observations, qui figurent à l'observation générale III, C, ci-après.

Il en résulte qu'à défaut de mise en conformité, le parc naturel existant est supprimé.

Compte tenu des conditions, notamment en termes de superficie et de nombre de communes impliquées, mises par l'article 1^{er} de l'avant-projet, à la création et à la mise en conformité d'un parc naturel, disposition à laquelle l'article 14 n'entend pas déroger, le décret en projet risque d'avoir pour conséquence la disparition pure et simple des parcs naturels existants qui ne se situeraient sur le territoire d'une seule ou de deux communes seulement ou dont la superficie n'atteindrait pas les 10.000 hectares ⁽¹²⁾.

La question se pose dès lors de savoir si, du dispositif en projet, il ne résulte pas une violation de l'article 23 de la Constitution, en tant que cette disposition s'oppose à l'adoption de mesures qui, compte tenu des mesures compensatoires permettant d'examiner un dispositif dans sa globalité, tendraient à réduire le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - ici, le "droit à la protection d'un environnement sain" - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est raisonnablement justifiée par un motif impérieux ⁽¹³⁾.

(12) Il ressort des informations communiquées par le délégué du gouvernement que ce cas de figure n'est pas purement théorique : il existe actuellement en Région wallonne un parc naturel dont la superficie est inférieure à 10.000 hectares et qui, en outre, se situe sur le territoire d'une seule commune.

(13) Sur l'obligation de "standstill" qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100-2/3°, p. 13, et 100-2/4°, pp. 85 et s. En doctrine, lire notamment P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", in R.B.D.C., 1995, pp. 3 et s., pp. 8 et 18; R. ERGEC, "Introduction générale" à l'ouvrage publié sous sa direction sous l'intitulé Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant, 1995, pp. 15-16; A. ALEN, "Handboek van het Belgisch Staatsrecht", Kluwer, 1995, n° 664; I. HACHEZ, "L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", in A.P.T., 2000, pp. 30 et s.; F. DELPERÉE, "Le droit constitutionnel de la Belgique", Bruylant et L.G.D.J., 2000, n° 271. Plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État reconnaissent également cet effet à l'article 23 de la Constitution : voir notamment l'avis 25.689/9, donné le 5 mars 1997 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, Doc. C.R.W., session 1996-1997, n° 233/1, p. 65, l'avis 31.185/2, donné le 25 janvier 2001 sur le projet devenu l'arrêté royal du 8 février 2001 portant exécution de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, l'avis 31.683/4, donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, Doc. C.R.W., session 2001-2002, n° 309/1, pp. 100-101, et l'avis 36.279/4 précité.

À cet égard, il résulte de l'observation précédente que la condition relative à l'implication de trois communes n'est pas raisonnablement justifiée par un motif impérieux.

Quant à l'augmentation de la superficie minimale du parc, le commentaire de l'article 1^{er} mentionne ce qui suit :

"Si l'expérience a montré que la superficie généralement importante des communes wallonnes permettait de fixer raisonnablement la superficie d'un parc naturel à 5.000 hectares minimums, il n'en reste pas moins qu'un doublement de cette superficie contribuera plus que certainement à ce que beaucoup plus de communes prennent en compte les aspirations d'un nombre élargi de citoyens en donnant l'occasion à ceux-ci de se sentir impliqués plus encore dans le développement durable de leur localité".

Au vu de ces explications, la section de législation n'aperçoit pas quel serait le motif impérieux susceptible de justifier la mise en place d'un régime qui aboutirait à la suppression des parcs se trouvant dans la situation décrite ci-avant.

À défaut d'autre justification, le dispositif en projet devra être revu de sorte qu'il ne rende pas impossible ou exagérément difficile la mise en conformité des parcs existants et qu'il n'entraîne pas, pour cette seule raison, la disparition pure et simple de parcs existants.

III. EXAMEN DE LA CONCEPTION, DE LA STRUCTURE ET DE LA PORTEE DU PROJET

A. Cohérence avec diverses dispositions de nature législative en vigueur

Le parc naturel est défini par l'article 1^{er} de l'avant-projet comme un "territoire rural d'un haut intérêt biologique, paysager et patrimonial, soumis à des mesures destinées à assurer un développement durable en harmonie avec les aspirations de la population et le développement socio-économique du territoire concerné".

Si cette définition diffère de la définition donnée par l'article 1^{er} du décret du 16 juillet 1985 précité, en ce qu'elle vise non plus des "mesures destinées à (...) protéger le milieu", mais des "mesures destinées à assurer un développement durable", il n'en reste pas moins que la nouvelle définition qui est donnée par l'avant-projet, du "parc naturel", demeure fonction de son "haut intérêt biologique" et la conservation de la nature demeure l'un des critères essentiels qui préside à la création du parc ⁽¹⁴⁾.

Dans cette mesure, se pose la question de savoir comment le régime de parc résultant du texte en projet s'articulera avec le régime de conservation de la nature organisé par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, spécialement par les dispositions de cette loi relatives aux sites dits "Natura 2000" insérées par le décret du 6 décembre 2001 relatif à ces sites.

Certes, l'on admet généralement que les conflits qui peuvent surgir entre diverses législations qui règlent chacune, indépendamment les unes des autres, des aspects différents d'une même question doivent se résoudre par le constat de "l'absence de prééminence de l'une ou l'autre des législations en cause" ⁽¹⁵⁾, de sorte que les obligations imposées par les différents régimes se cumuleront le cas échéant.

Par ailleurs, ni le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, ni la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature ne règlent expressément l'articulation entre les deux régimes qu'ils mettent en place.

Toutefois, concernant cette articulation, il convient de rappeler l'observation formulée par la section de législation du Conseil d'État le 26 mars 2001 dans ses avis 30.537/4 à 30.541/4 sur divers projets, dont un avant-projet de décret "relatif à la désignation et à la conservation des sites Natura 2000 en Région wallonne", devenu le décret du 6 décembre 2001.

⁽¹⁴⁾ Voy. notamment le commentaire de l'article 1^{er}.

⁽¹⁵⁾ Voy., sur cette question, spécialement en matière de zonage écologique, B. JADOT, "Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes", in *Le zonage écologique*, sous la direction du CEDRE, actes du colloque organisé à Gembloux le 29 mars 2001, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 205 et s.

Dans cet avis, la section de législation a notamment relevé ce qui suit :

"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 6*bis*, § 2, l'article 28, § 1^{er}, 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.

(...)"⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾

Cette observation demeure d'actualité dès lors qu'en l'état actuel des textes en vigueur, l'articulation entre les régimes des parcs naturels et des sites "Natura 2000" ne fait l'objet d'aucune disposition particulière précise⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Doc. C.R.W., session 2000-2001, n° 250/1, pp.100-126.

⁽¹⁷⁾ Concernant les difficultés concrètes qui pourraient résulter de la coexistence du régime des sites "Natura 2000" mis en place par le décret précité du 6 décembre 2001 et du régime mis en place par le texte en projet, l'on peut à titre d'exemple, relever que, selon le texte en projet, le parc naturel sera géré par une commission de gestion dont les membres sont nommés par le Gouvernement, laquelle sera chargée d'établir un plan de gestion ainsi qu'un programme relatif au parc. Pour sa part, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, telle que modifiée notamment par le décret du 6 décembre 2001, envisage la gestion de sites "Natura 2000" par le biais, notamment, de la conclusion d'un contrat de gestion active entre le Gouvernement et les propriétaires et occupants concernés. La question se pose de savoir comment ces deux formes de gestion d'un périmètre déterminé, d'une part, par le biais de plans et programmes adopté unilatéralement par un organe administratif, et d'autre part, par le biais de contrats conclus entre l'autorité et les propriétaires et occupants concernés, pourront s'articuler.

⁽¹⁸⁾ L'article 6ter de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature, inséré par le décret du 6 décembre 2001, dispose qu'"en cas d'incompatibilité entre le régime de conservation d'un site Natura 2000 et d'autres régimes prévus par ou en vertu de la présente loi, le site concerné bénéficie du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable." Il ne règle donc pas l'articulation du régime de conservation d'un site

Aussi, dès lors que le décret en projet procède à la mise en place d'un régime nouveau appelé à remplacer intégralement celui organisé par le décret précité du 16 juillet 1985, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de décider de l'articulation du régime des parcs naturels qu'il instaure et celui des sites "Natura 2000" mis en place par le décret du 6 février 2001, ce, en conformité avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure en la matière, notamment de droit européen, comme 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 sauvage.

B. Habilitations

Le décret en projet entend remplacer le régime actuel mis en place par le décret du 16 juillet 1985 précité.

Son dispositif est moins complet que celui du décret du 16 juillet 1985 et se présente comme une forme de décret-cadre.

L'exposé des motifs précise à ce propos ce qui suit :

"Pour l'essentiel, l'on peut retenir que le projet de décret relatif aux parcs naturels se limite à énoncer toutes les phases de la procédure à suivre pour la création d'un parc naturel, ou pour sa mise en conformité, tout en fixant le cadre légal minimum dans lequel le législateur wallon entend reconnaître les parcs naturels en Région wallonne : (...).

Les aspects purement réglementaires sont quant à eux dévolus au Gouvernement."

Ainsi conçu, le texte en projet appelle l'observation suivante.

Si le législateur, lorsqu'il met en place ou modifie un régime, peut habiliter le Gouvernement à régler certains aspects de celui-ci, il lui appartient néanmoins d'en fixer les éléments essentiels.

Natura 2000 et du régime de parcs naturels.

.../...

À ce propos, contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, le décret en projet ne se limite pas à habilitier le Gouvernement à régler les "aspects purement réglementaires" du régime des parcs naturels qu'il met en place, mais lui attribue, en de nombreuses dispositions, le pouvoir de régler la plupart des aspects fondamentaux de ce régime.

À cet égard, il convient de relever plus spécialement les dispositions suivantes de l'avant-projet à l'examen :

1° L'article 3 de l'avant-projet habilite le Gouvernement à arrêter les modalités d'établissement du projet de création ou de mise en conformité d'un parc naturel ainsi que le contenu de la demande de création ou de mise en conformité d'un parc naturel; cette disposition précise en outre que les règles relatives à la création ou à la mise en conformité d'un parc naturel s'appliquent à la modification de ses limites ainsi qu'à sa suppression; selon le commentaire des articles? "les règles relatives à la modification des limites et à la suppression du parc naturel sont également arrêtées par le Gouvernement lorsqu'il fixe les règles relatives à la création ou à la mise en conformité du parc" ⁽¹⁹⁾.

2° Les articles 4 à 7 de l'avant-projet prévoient et organisent la création, pour chaque parc naturel, d'une commission de gestion dotée de la personnalité juridique, dont les membres sont nommés par le Gouvernement. Ce faisant, le texte en projet fait usage de la possibilité conférée aux régions et aux communautés par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose comme suit :

"Art. 9. Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle."

⁽¹⁹⁾ Ces dispositions doivent être mises en rapport avec les articles 3 à 7 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, que le texte en projet entend abroger, et qui règle, de manière précise, la procédure d'élaboration du projet de parc et d'adoption de la décision de création du parc.

Le Conseil d'État a souvent rappelé qu'il résulte de cette disposition que c'est au législateur qu'il appartient de régler les éléments essentiels de la création, de la composition, de la compétence, du fonctionnement et du contrôle, des organismes créés par les communautés et les régions.

En l'espèce, concernant la composition des commissions de gestion, il y a lieu de relever, outre l'observation particulière formulée ci-après à propos de l'article 4 de l'avant-projet, que le texte à l'examen énumère les catégories de membres de la commission, mais ne détermine ni les conditions de nomination, ni les éléments essentiels de la procédure de nomination, ni les conditions et la durée de leur mandat ⁽²⁰⁾.

Quant au fonctionnement des commissions, l'article 5 de l'avant-projet se borne à habilitier la commission de gestion à établir un règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation du Gouvernement. En d'autres termes, le texte en projet est en défaut de régler le moindre aspect du fonctionnement des ces commissions ⁽²¹⁾.

Concernant spécialement les missions confiées aux commissions de gestion des parcs naturels, il y a lieu de relever que la commission de gestion est chargée d'établir un programme et un plan de gestion, soumis à l'approbation du Gouvernement (art. 6, alinéa 1^{er}, 1°, de l'avant-projet), ainsi qu'un plan paysager (art. 7, § 2, 1°, de l'avant-projet). Le texte en projet ne donne aucune définition de ces différents plans et programmes et ne comporte aucune précision quant à leur objet et leur contenu ⁽²²⁾.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle exercé par le Gouvernement sur les commissions de gestion, le contrôle prévu par le texte en projet se limite à l'approbation du règlement d'ordre intérieur de la commission, ainsi que du programme et du plan de gestion qu'elle aura établi.

⁽²⁰⁾ À ce propos, l'on relève que, pour sa part, l'article 7, §§ 3 et suivants, du décret du 16 juillet 1985 précité règle de manière précise la nomination des membres de la commission de gestion, ainsi que leur remplacement.

⁽²¹⁾ L'article 5 de l'avant-projet peut, à ce propos, être examiné au regard de l'article 8 du décret du 16 juillet 1985 qui, en son paragraphe 1^{er}, fixe les conditions de majorité à remplir pour la prise de décision au sein de la commission de gestion. Le même article 8 définit par ailleurs de manière plus précise l'objet du règlement d'ordre intérieur de la commission de gestion du parc naturel.

⁽²²⁾ L'on relève que pour sa part, le contenu du plan de gestion actuellement prévu par le décret du 16 juillet 1985 précité est défini à l'article 6 de ce décret.

À propos de ce contrôle, la section de législation du Conseil d'État a déjà rappelé que

"(...). Dans la mesure où des prérogatives d'autorités administratives sont confiées à des organismes dont la direction ne serait pas assurée directement par le pouvoir exécutif, ce dernier doit pouvoir exercer sur ces organismes un contrôle suffisant, pour pouvoir en assumer devant les chambres législatives, la responsabilité politique.

(...)

Le caractère suffisant du contrôle doit être apprécié en fonction de l'étendue des pouvoirs qui sont confiés à l'autorité administrative. Lorsqu'il s'agit d'appliquer à des cas individuels une réglementation précise, qui ne laisse que peu de pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'organisme, le pouvoir de contrôle de l'exécutif peut être réduit. Par contre, lorsque l'exercice des pouvoirs qui sont conférés à cet organisme implique des choix d'opportunité, il s'impose que cette autorité, qui n'est pas responsable politiquement, soit soumise à un contrôle plus étroit du Gouvernement." ⁽²³⁾.

Il s'ensuit que si l'intensité du contrôle exercé par le Gouvernement sur les décisions des commissions de gestion peut varier en fonction de la nature du pouvoir dont celles-ci disposent, ces décisions ne peuvent échapper à tout contrôle.

Il est donc nécessaire de soumettre ces commissions à un contrôle plus complet que les approbations précitées, par exemple, sous la forme d'une tutelle générale d'annulation pour les actes non soumis à tutelle d'approbation.

4° En son paragraphe 1^{er}, l'article 7 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement détermine les mesures, actes et décisions qui requièrent un avis préalable de la commission de gestion du parc naturel, sans fixer les critères à prendre en compte par le Gouvernement pour cette détermination ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Voy., à ce propos, l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi "relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges", (Doc. parl., Ch., sess. 2001-2002, n° 1937/001, pp. 54-73, spéc. pp. 60-65); et l'avis 33.865/4, donné le 13 novembre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret "sur la radiodiffusion", (Doc. C.C.F., session 2002-2003, n° 357/1, pp. 140-155).

⁽²⁴⁾ À ce propos, il convient de relever que les articles 11 à 16 du décret du 16 juillet 1985 précité, et qui en constituent le chapitre III consacré à l'aménagement du territoire et à la conservation de la nature, énumèrent avec précision les cas dans lesquels, préalablement à l'adoption d'une décision relative à ces matières, l'avis ou l'accord de la commission de gestion est requis.

5° L'article 8 de l'avant-projet charge le Gouvernement de déterminer les missions, la composition et les règles de fonctionnement du comité d'appui de la gestion du parc naturel dont il prévoit la création, ainsi que les conditions dans lesquelles le comité d'appui remet ses avis, d'initiative ou sur demande, à la commission de gestion ou au Gouvernement.

À ce propos, il convient d'observer que, même s'il paraît résulter de cette disposition que le comité d'appui de la gestion du parc naturel ne se voit pas attribuer la personnalité juridique et ne bénéficiera que d'une compétence d'avis, il appartient néanmoins au législateur lui-même, d'une part, de le préciser et, d'autre part, de définir lui-même les missions essentielles du comité, ainsi que de fixer les éléments fondamentaux de sa composition ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. Enfin, c'est également au législateur lui-même de définir les conditions essentielles dans lesquelles les comités d'appui remettront leurs avis, ainsi que les règles de base permettant de déterminer dans quels cas ces avis seront sollicités ou donnés.

6° L'article 9 de l'avant-projet entend régler l'évaluation du parc naturel sur la base d'un rapport établi par un collège d'experts désignés par le Gouvernement. Cette disposition est en défaut de déterminer les conditions auxquelles ces experts seront désignés et les critères, notamment de compétence et d'expérience à prendre en compte pour cette désignation.

7° L'article 10 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement fixe les conditions d'octroi des subventions de fonctionnement et d'investissements à la commission de gestion, sur la base de critères fixés par lui-même. Il y a lieu de relever que le texte en projet se borne à prévoir, de manière exemplative et en des termes souvent flous, que ces subventions sont liées "notamment" aux "dimensions et au nombre d'habitants du parc", au "dynamisme de la commission de gestion" et à "l'implication financière des autorités publiques visées à l'article 2, 1° à 3°".

Plus fondamentalement, le caractère flou et incomplet de cette disposition, qui est la seule du texte en projet qui traite du financement des commissions de gestion des parcs naturels ⁽²⁵⁾, ne permet pas de déterminer le régime précis de financement de ces commissions, ni par conséquent, les moyens mis à leur disposition pour assurer leur fonctionnement. La disposition en projet est donc spécialement sujette à critique au regard de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

8° L'article 14, § 4, du décret en projet prévoit qu'en cas de non acceptation ou de non présentation dans les délais, de la mise en conformité du parc naturel, le Gouvernement peut, "aux conditions et selon les modalités qu'il arrête", opérer la dissolution du parc naturel et décider de l'affectation du patrimoine mobilier et immobilier du parc naturel et de sa commission de gestion, sans fixer, à ce propos, le moindre critère.

Les habilitations ainsi énumérées s'avèrent excessives, pour les raisons exprimées ci-avant en ce qui concerne le fonctionnement, la composition, le contrôle et les missions des commissions de gestion et des comités de suivi, et, plus généralement, parce que le texte en projet habilite le Gouvernement à déterminer la plupart des éléments essentiels du régime des parcs naturels en Région wallonne, sans fixer les critères à prendre en compte par celui-ci.

Le décret en projet doit être fondamentalement revu et complété en conséquence.

C. Le régime prévu par le texte en projet pour les parcs naturels existants

L'article 14 de l'avant-projet est libellé comme suit :

"Art.14. § 1^{er}. Tout parc naturel créé en exécution du décret du Conseil régional wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels dispose d'un délai de 24 mois à compter du jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution de l'article 3 pour soumettre au Gouvernement un projet de mise en conformité du parc naturel avec les dispositions du présent décret.

⁽²⁵⁾ À l'exception de l'article 14, qui ne vise toutefois que les commissions de gestion des parcs existants qui feraient l'objet d'une "mise en conformité" au nouveau régime prévue par le texte en projet, et non des commissions de gestion de parcs nouveaux à créer.

§ 2. La demande de mise en conformité visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, contient au minimum :

- 1° un inventaire des biens meubles et immeubles du parc naturel;
- 2° un bilan de la situation comptable active et passive de la commission de gestion du parc naturel arrêté au 31 décembre de l'année précédant celle de la demande de mise en conformité.

§ 3. Dans les six mois de l'introduction de la demande de mise en conformité du parc naturel et de l'approbation de l'inventaire et de la situation comptable visés au § 2, 1° et 2°, le Gouvernement :

- a) agréé la mise en conformité du parc naturel;
- b) nomme les membres de la nouvelle commission de gestion;
- c) transfère à la nouvelle commission de gestion les biens meubles et immeubles du parc naturel ainsi que l'actif et le passif de l'ancienne commission de gestion;
- d) opère la dissolution de l'ancienne commission de gestion;
- e) acte le retrait de l'intercommunale existante, sans préjudice des dispositions des articles 9, 29 et 30 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes.

§ 4. En cas de non acceptation ou de non présentation dans les délais de la demande de mise en conformité du parc naturel, le Gouvernement peut, aux conditions et selon les modalités qu'il arrête, opérer la dissolution du parc naturel et décider de l'affectation du patrimoine mobilier et immobilier du parc naturel et de sa commission de gestion."

Cette disposition appelle plusieurs observations fondamentales.

1. Elle prévoit l'introduction d'une "demande de mise en conformité" par les parcs naturels existants, et fait ensuite mention, à plusieurs reprises, du patrimoine "du parc naturel", ou des biens meubles et immeubles "du parc naturel".

Or, dans le système mis en place par la législation en vigueur, seuls le pouvoir organisateur du parc et sa commission de gestion sont revêtus de la personnalité juridique. Pour sa part, le texte en projet, qui entend mettre un terme à la direction bicéphale du parc, en confiant sa gestion à la seule commission de gestion, octroie la personnalité juridique à cette seule commission.

.../...

Que ce soit dans le système actuel ou dans celui que le texte en projet entend mettre en place, le parc naturel est défini comme un territoire, et non comme une personne morale pourvue de la personnalité juridique.

Il s'ensuit que le "parc naturel" ne peut ni introduire une "demande de mise en conformité", ni disposer d'un patrimoine mobilier ou immobilier. Il ne peut pas plus être "dissout" comme le prévoit l'article 14, § 4, de l'avant-projet.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de préciser son intention, en remplaçant, dans l'article 14 de l'avant-projet, la mention du "parc naturel" par celle des personnes morales autorisées à demander la "mise en conformité" du parc ⁽²⁶⁾ ou dont le patrimoine mobilier et immobilier est visé.

2. En tant qu'elle prévoit des transferts de "patrimoine" ou de "biens meubles et immeubles", et en ce qu'elle autorise le Gouvernement, en cas de défaut de mise en conformité du parc, de décider de l'affectation du patrimoine mobilier et immobilier du parc naturel, selon les conditions et modalités qu'il lui appartient de prévoir, la disposition en projet risque d'avoir pour conséquence de priver des personnes morales de leur droit de propriété.

À ce propos, il convient de rappeler que selon l'article 16 de la Constitution,

"Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité".

Il convient également de rappeler que selon l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, si le Gouvernement wallon peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, ce n'est que moyennant le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 16 de la Constitution.

⁽²⁶⁾ Il ressort de la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet que ces personnes sont celles énumérées par cette disposition. Sur la possibilité pour une association de communes ou de provinces de solliciter la "mise en conformité du parc", il est renvoyé à l'observation particulière ci-après relative à l'article 2.

Par conséquent, le système mis en place par le texte en projet ne peut avoir pour objet ou pour effet de méconnaître l'article 16 de la Constitution ni les procédures judiciaires fixées par le législateur fédéral.

Or, tel qu'il est libellé, l'article 14, § 3, c), et § 4, de l'avant-projet risque d'aboutir à pareille méconnaissance.

Par ailleurs, si tout comme les personnes physiques ou morales de droit privé, les personnes morales de droit public, tels les pouvoirs locaux ou les associations intercommunales, sont susceptibles de faire l'objet d'expropriation, moyennant le respect des conditions rappelées ci-avant, cette possibilité ne concerne que les biens qui relèvent de leur domaine privé, et non ceux qui relèvent de leur domaine public, ces biens étant indisponibles et hors commerce ⁽²⁷⁾.

Le texte en projet ne peut donc aboutir à priver des personnes morales de droit public de biens qui relèvent de leur domaine public.

Enfin, en ce qui concerne "l'affectation du patrimoine mobilier et immobilier du parc naturel", il convient de rappeler que si cette notion entend viser le patrimoine d'une association intercommunale pouvoir organisateur d'un parc existant dont la suppression du parc entraînerait la dissolution, les articles 29 et 30 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales, règlent déjà les conditions de la dissolution et de la liquidation de l'intercommunale, en ce compris l'affectation de son patrimoine.

3. Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen détermine le contenu minimal de la "demande de mise en conformité" du parc existant. Cette demande doit ainsi contenir un inventaire des biens meubles et immeubles du parc naturel ainsi qu'un bilan de la situation comptable de la commission de gestion du parc.

Le texte en projet ne prévoit pas expressément que les inventaire et bilan sont soumis au Gouvernement pour approbation, ni quel serait le délai imparti au Gouvernement pour ce faire.

⁽²⁷⁾ Voy. notamment à ce propos M.-A. FLAMME, "Précis de droit administratif", Bruylant, Bruxelles, 1998, tome deuxième, p.1042 et réf. citées; M. DENYS, "Onteiniging en planschade", volume I, Kluwer, Anvers, 1995, p.34 et réf. citées.
.../...

Or, le paragraphe 3 énumère les questions sur lesquelles il appartiendra au Gouvernement de statuer "dans les six mois de l'introduction de la demande de mise en conformité du parc naturel et de l'approbation de l'inventaire et de la situation comptable".

Il résulte donc de ce paragraphe que les inventaire et bilan précités seront soumis à l'approbation d'une instance ou d'une autorité qui n'est toutefois pas déterminée.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, le paragraphe 3 implique que l'introduction de la demande de mise en conformité et l'approbation de l'inventaire et de la situation comptable sont concomitants, ce qui paraît difficilement réalisable.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de prendre clairement et expressément position sur ces questions de manière à lever toute ambiguïté.

4. La section de législation n'aperçoit pas ce que signifie précisément l'article 14, § 3, e), qui prévoit que le Gouvernement "acte le retrait de l'intercommunale existante, sans préjudice des dispositions des articles 9, 29, 30 du décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales". Entend-on viser la dissolution de l'intercommunale ou le retrait d'une commune, d'une province ou de la Région wallonne de cette intercommunale, ou encore, le retrait de l'intercommunale de la gestion du parc naturel mis en conformité ?

De même, l'on se demande pour quels motifs cette disposition renvoie aux seuls articles 9, 29 et 30 du décret du 5 décembre 1996 précité. Ainsi, l'on se demande quel est le sort réservé aux dispositions de ce décret qui ne sont pas citées par la disposition à l'examen : l'intention est-elle ou non de déroger le cas échéant aux autres dispositions de ce décret - auquel cas cette dérogation devrait être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ?

* *

*

.../...

Il suit des observations générales ci-avant que le texte en projet doit être fondamentalement revu.

Les observations particulières ci-après se limitent donc aux difficultés essentielles qui résultent, en particulier, des dispositions de l'avant-projet.

IV. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Selon le texte proposé pour l'article 2, les autorités suivantes peuvent présenter au Gouvernement wallon un projet de création d'un parc naturel :

- "1° soit les communes sur le territoire desquelles le parc naturel est envisagé;
- 2° soit les communes et la ou les provinces sur le territoire desquelles le parc naturel est envisagé;
- 3° l'association de la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, des communes, et éventuellement, de la ou des provinces sur le territoire desquelles le parc naturel est envisagé."

Le texte proposé appelle les observations suivantes.

1. Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, les communes et les provinces ne peuvent faire partie d'une association en vue de gérer un objet déterminé que si le législateur compétent ⁽²⁸⁾ a réglé les conditions et le mode suivant lesquels cette association peut exister et fonctionner et en respectant les dispositions prises à cette fin ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ À savoir le législateur régional lorsqu'il s'agit d'une association de plusieurs communes ou de plusieurs provinces et le législateur fédéral dans les autres cas (voir l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, VIII, 8° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

⁽²⁹⁾ Voir deux avis donnés par la section d'administration en application de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (A. 27.459/VII-9-795 et A. 53.120/IV-9-1166, cités par D. D'HOOGHE, "De mogelijkheid voor openbare besturen om beleidsovereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan de oprichting van rechtspersonen", in TGEM, 1995, pp. 75 et suivantes, n°s 43 à 46). Voir aussi les arrêts Driessens et cons., n° 40.314 du 15 septembre 1992 et A.S.B.L. Centre hospitalier de Soignies et de Braine-le-Comte, n° 45.716 du 21 janvier 1994.

À propos du 3° en projet, l'on relève que, en vertu de l'article 3, alinéa 2, du décret du 5 décembre 1996 précité, "sans préjudice des affiliations existantes, toute participation de la Région wallonne dans une intercommunale est autorisée et fixée par décret"; il s'ensuit qu'il ne pourra être envisagé de former une association visée au 3° qu'à la condition que le législateur décretaal ait expressément et spécifiquement "autorisé et fixé la participation de la Région wallonne dans l'intercommunale" dont il s'agit ⁽³⁰⁾.

2. Le texte en projet ne prévoit pas qu'une "association de communes ou encore une association de la ou des provinces territorialement concernées par le parc" puisse proposer la création ou la mise en conformité d'un parc naturel au Gouvernement wallon.

Or, cette possibilité est spécialement mentionnée dans le commentaire des articles. Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de prendre position sur cette question de manière à lever cette contradiction entre le commentaire des articles et le dispositif en projet.

À cet égard, il y a lieu de prendre en compte la circonstance rappelée ci-avant, que le texte en projet ne confie plus le pouvoir d'organiser le parc à des pouvoirs locaux ou des associations de pouvoirs locaux. En effet, la décision de créer le parc revient au Gouvernement, et les pouvoirs locaux précités ont exclusivement le pouvoir de proposer au Gouvernement un projet de création de parc naturel.

S'il ne semble pas, a priori, que la soumission d'un tel projet au Gouvernement par plusieurs communes ou provinces implique dans tous les cas une "entente" ou une "association" entre celles-ci au sens de l'article 162 de la Constitution ⁽³¹⁾, l'on ne peut exclure la constitution de pareilles associations qui auraient pour objet, exclusif ou non, la promotion de la création de parcs naturels. Par ailleurs, il convient également d'avoir égard à la situation dans laquelle une association comme celles décrites ci-avant, est actuellement le pouvoir organisateur d'un parc existant.

⁽³⁰⁾ Dans ce sens, voy. notamment l'avis 26.627/4, donné le 15 octobre 1997, par la section de législation du Conseil d'État sur une proposition devenue le décret du 25 février 1999 modifiant le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, (Doc. C.R.W., session 1997-1998, n° 251 (1996-1997)-2, pp. 2-3).

⁽³¹⁾ À ce propos, il doit par ailleurs être rappelé que plusieurs conseils provinciaux ou plusieurs conseils communaux ne peuvent délibérer en commun sur le projet de création du parc (article 162, alinéa 4 de la Constitution).

Le texte en projet devrait, logiquement, prendre en compte ces hypothèses.

Toutefois, selon les explications communiquées par le délégué du gouvernement, l'intention serait, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire des articles, d'exclure les associations décrites ci-avant, des personnes autorisées à soumettre au Gouvernement wallon un projet de création ou de mise en conformité des parcs existants, alors même que l'association concernée serait le pouvoir organisateur du parc existant.

Si telle est effectivement l'intention, la section de législation n'aperçoit alors par pour quels motifs raisonnables et admissibles en droit, une association formée des communes et éventuellement de la ou des provinces concernées, à laquelle la Région wallonne serait elle aussi partie, pourrait, pour sa part, être autorisée à proposer la création du parc naturel ou sa mise en conformité. À défaut pour l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier la différence de traitement opérée par la disposition à l'examen, celle-ci devra être revue en conséquence.

Article 4

Au paragraphe 2, 1°, de l'article 4 de l'avant-projet, il convient de préciser selon quelles modalités la représentation proportionnelle prévue sera mise en oeuvre ⁽³²⁾.

Par ailleurs, la même disposition permet de déroger à cette "règle de proportionnalité", à la demande du conseil communal, "en faveur de l'opposition". Le texte en projet doit préciser lui-même les cas dans lesquels il pourrait ainsi être dérogé à cette règle proportionnelle, et les critères objectifs à prendre en compte pour l'octroi de cette dérogation, critères qui devront être de nature à assurer le respect du principe d'égalité.

⁽³²⁾ Sur cette question, voy. notamment C.A., arrêt n° 66/98 du 10 juin 1998.

Article 7

1. Le paragraphe 2, 2°, prévoit que la commission

"soumet au Gouvernement un projet de règlement d'urbanisme couvrant ledit territoire, sur la base des articles 76, 77, 80 à 83 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Outre les dispositions visées à l'article 76 du Code précité, le règlement d'urbanisme couvrant le territoire du parc naturel, au sens du présent décret, peut contenir toutes les dispositions de nature à assurer la conservation, la protection et la beauté des paysages et de l'environnement naturel du parc."

La section de législation se demande comment le règlement d'urbanisme, propre à un parc naturel, s'articulera avec les règlements régionaux d'urbanisme visés par les dispositions auxquelles le texte en projet fait référence tant en ce qui concerne leur objet que leur champ d'application territorial. L'avant-projet doit déterminer la hiérarchie entre les règlements envisagés par l'avant-projet et les règlements d'urbanisme prévus par le CWATUP, en ses articles 76 et 77.

2. La disposition à l'examen prévoit, en son paragraphe 4, que "les bois et forêts qui bénéficient du régime forestier demeurent régis par leur statut propre".

Cette disposition reprend pour partie la teneur de l'article 15 du décret 16 juillet 1985 précité, qui dispose comme suit :

"Art. 15. Les réserves naturelles et forestières, ainsi que les bois et forêts soumis au régime forestier, demeurent régis par leur statut propre.

Toutefois, dans les deux ans de l'entrée en vigueur de l'arrêté (du Gouvernement) qui crée le parc naturel ou qui en approuve la création, un nouvel aménagement des bois et forêts soumis au régime forestier est établi après avis de la commission de gestion."

Dans la mesure où il reprend, en partie, la teneur de l'article 15 précité, l'article 7 précité doit être mis en rapport avec un avant-projet de décret "relatif au Code forestier" soumis récemment pour avis ⁽³³⁾ à la section de législation du Conseil d'État, plus spécialement avec l'article 58 de cet avant-projet de décret.

⁽³³⁾ Avis 35.971/4 précité.

Cet article 58 est ainsi libellé :

"Art. 58. Lorsque les bois et forêts bénéficiaires sont inclus dans les réserves naturelles ou forestières ou dans un parc naturel, l'aménagement existant est adapté pour le rendre compatible avec les objectifs de ces régimes juridiques selon les modalités de l'article 50.

Dans cette hypothèse, l'agent forestier sollicite, selon les cas, l'avis de la Commission consultative de gestion des Réserves naturelles domaniales, l'avis du gestionnaire de la réserve naturelle agréée, l'avis du Conseil Supérieur Wallon de la Conservation de la Nature ou l'avis de la Commission de gestion du parc naturel ainsi que l'avis du Conseil Supérieur Wallon des Forêts et de la Filière Bois. L'instance ou la personne consultée rend un avis motivé dans les 60 jours de la notification de l'avant-projet d'aménagement modifié. A défaut d'avis dans ce délai, la procédure est poursuivie."

Dans son avis 35.971/4 donné le 26 janvier 2004 sur l'avant-projet de décret précité "relatif au Code forestier", la section de législation du Conseil d'État a observé que "l'article 58 de l'avant-projet doit logiquement conduire à abroger l'article 22 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et l'article 15 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels".

Dès lors que la disposition à l'examen comporte une règle identique à celle prévue à l'article 15, alinéa 1^{er}, du décret du 16 juillet 1985 précité, il en résulte une contradiction ou une incohérence entre l'article 58 de l'avant-projet de décret "relatif au Code forestier" et l'article 7 de l'avant-projet à l'examen. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de prendre position à cet égard afin d'éviter toute incohérence ou contradiction entre ces deux dispositions.

Article 9

1. Combinée avec les articles 2 et 3 de l'avant-projet, la disposition à l'examen est source d'ambiguïté en ce qu'elle prévoit qu'à la suite de l'évaluation du parc naturel, le Gouvernement se prononce notamment sur le maintien du parc naturel et la modification éventuelle des limites du territoire du parc naturel.

La section de législation s'interroge en effet sur la portée exacte du pouvoir du Gouvernement wallon et de la décision qu'il est ainsi habilité à prendre. En effet, selon l'article 3, alinéa 2, du décret en projet, les règles relatives à la création ou à la mise en conformité d'un parc naturel s'appliquent à la modification de ses limites ainsi qu'à sa
.../...

suppression. Or, si, selon l'article 2 de l'avant-projet, c'est le Gouvernement qui prend la décision de créer le parc ou d'"agréer sa mise en conformité", celui-ci ne peut agir que sur la base d'un projet présenté par une ou des personnes morales de droit public autres que la Région wallonne.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de préciser la portée des dispositions précitées afin de lever cette ambiguïté.

2. La disposition à l'examen doit être complétée pour préciser les conséquences qu'entraîne, notamment pour la commission de gestion du parc naturel, la décision du Gouvernement qui se prononce sur "la nécessité d'actualisation du plan de gestion".

Articles 12 et 13

À l'article 12, il convient de viser toutes les modifications apportées au décret du 16 juillet 1985 précité, à savoir non seulement celles apportées par le décret du 25 février 1999 mais aussi celles apportées par le décret du 11 mars 1999.

Moyennant cette modification de l'article 12 de l'avant-projet, il convient de supprimer son article 13. En effet, il entend abroger l'article 174 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui ne constitue pas une disposition autonome, mais est une disposition exclusivement modificative du décret du 16 juillet 1985 précité.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS