LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.534/4
43.535/4
DU 19 SEPTEMBRE 2007

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, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 10 août 2007, d'une demande d'avis sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000" (43.534/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000" (43.535/4),

a donné l'avis suivant :

Examen des projets d'arrêtés

1. Les projets d'arrêtés tendent à fixer des règles générales, de fond ou de procédure, relatives au régime préventif des sites désignés comme sites Natura 2000 en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Le Gouvernement n'a pas le pouvoir de prendre les règles envisagées.

En effet, dans le système mis en place par la loi du 12 juillet 1973, ce qu'il est convenu d'appeler le régime préventif des sites Natura 2000 (1) consiste essentiellement, d'une part, en des dispositions figurant directement dans les articles 28 et 29 de la loi elle-même et, d'autre part, dans les mesures que fixe cas par cas chaque arrêté désignant un site Natura 2000 sur la base de l'article 26, § 1er, alinéa 2, 6/, de la loi, à savoir "les interdictions particulières applicables dans ou en dehors du site ainsi que toute autre mesure préventive à prendre dans ou en dehors du site pour éviter la détérioration des habitats naturels et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles le site a été désigné". C'est seulement sur quelques points déterminés, étrangers à ce que prévoient les projets d'arrêtés (2), que le législateur a habilité le Gouvernement à adopter des règles générales relatives au régime préventif des sites Natura 2000. Pour le surplus, le Gouvernement n'a pas le pouvoir d'adopter des dispositions générales tendant à fixer ou à préciser ce régime pour l'ensemble des sites Natura 2000.

À cet égard, il ne peut être soutenu qu'en adoptant les arrêtés en projet, le Gouvernement ne ferait rien d'autre que soumettre l'ensemble des sites désignés comme sites Natura 2000 à des prescriptions qu'il a de toute façon le pouvoir de fixer, en application de l'article 26, § 1er, alinéa 2, 6/, de la loi du 12 juillet 1973, dans les arrêtés de désignation de ces sites, et, de la sorte, ne ferait rien d'autre que donner exécution à cette dernière disposition. En effet, une telle thèse méconnaîtrait le fait que les

---

(1) L'article 1er*bis*, 19/, de la loi du 12 juillet 1973 définit le "régime préventif d'un site Natura 2000" comme étant l'"ensemble des mesures, mises en place par ou en vertu des articles 28 et 29, pour prévenir la détérioration des habitats naturels, la perturbation significative des espèces pour lesquelles le site a été désigné, ou toute autre atteinte significative au site".

(2) Voir l'article 29, § 1er, alinéa 2, § 2, alinéa 1er, in fine, et § 2, alinéa 2, de la loi.

prescriptions à fixer en application de l'article 26, § 1er, alinéa 2, 6/, de la loi du 12 juillet 1973 sont appelées à figurer dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, lesquels arrêtés doivent être adoptés site par site et contenir des indications propres à chacun d'eux (3) et doivent aussi donner lieu, après avoir été adoptés, à l'accomplissement de formalités et de procédures propres à chaque site (4) (5), de sorte qu'il est exclu que le Gouvernement fixe de manière générale pour l'ensemble des sites Natura 2000 les prescriptions ou certaines des prescriptions visées dans la disposition législative citée.

Par ailleurs, les projets d'arrêtés ne trouvent pas un fondement légal suffisant dans 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, décret que cite le préambule de chacun des projets d'arrêtés. Certes, ceux-ci présentent quelque utilité du point de vue de la transposition de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et 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. Toutefois, lorsqu'il a, le 6 décembre 2001, modifié la loi du 12 juillet 1973 en vue d'y insérer les dispositions requises pour transposer, en ce qui concerne les sites Natura 2000, la directive 79/409/CEE et la directive 92/43/CEE, le législateur régional wallon a entendu

---

(3) La formulation de l'article 26, § 1er, alinéa 2, de la loi, est très clairement en ce sens.

(4) Voir en particulier l'article 26, §§ 2 et 3, de la loi.

(5) Il convient aussi de relever que, lorsque sera en vigueur le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement (en son article 64, ce décret charge le Gouvernement de fixer la date de son entrée en vigueur, ce qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas encore été fait), les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 seront soumis aux modalités de participation du public en matière d'environnement prévues par le livre Ier du Code de l'environnement (voir la disposition par laquelle l'article 39 du décret du 31 mai 2007 tend à remplacer l'article 26, § 2, de la loi du 12 juillet 1973). Les indications et prescriptions de ces arrêtés - en particulier les prescriptions visées à l'article 26, § 1er, alinéa 2, 6/, de la loi du 12 juillet 1973 - devront donc être soumises aux procédures de participation du public prévues par le livre Ier du Code de l'environnement, lesquelles, elles aussi, ont vocation à s'appliquer cas par cas, pour chaque site qu'il est envisagé de désigner comme site Natura 2000.

.../...

régler la matière de manière exhaustive, excluant ainsi la possibilité, pour le Gouvernement, de se fonder sur le décret du 14 décembre 1989 pour transposer les directives citées [6]. En outre, en tout état de cause, compte tenu du dispositif déjà en vigueur, la section de législation n'aperçoit pas en quoi les mesures que prévoient les projets d'arrêtés seraient à proprement parler formellement "nécessaires" - comme l'exige l'article unique du décret du 14 décembre 1989 -, et non pas seulement utiles, pour garantir la transposition des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE.

2. De surcroît, indépendamment même de ce qui vient d'être dit, plusieurs dispositions en projet méconnaissent des textes de nature législative ou ne sont pas au pouvoir du Gouvernement.

Ainsi en va-t-il tout particulièrement de dispositions figurant dans le projet d'arrêté "fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000" :

a) Sur deux points, ce texte méconnaît les dispositions du livre I^er du Code de l'environnement qui sont relatives à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement :

- Selon l'article 4, § 2, alinéa 1^er, 3/, et l'article 5, alinéa 2, 4/, du projet d'arrêté, les demandes de levée d'une interdiction ou d'une autre mesure préventive et les demandes de dérogation et d'autorisation comprennent "une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement établie conformément aux dispositions du livre I^er du Code de l'environnement ainsi qu'à l'article 29, § 2, de la loi".

Or, en vertu de l'article D.65 du livre I^er du Code de l'environnement, toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement, la liste des projets pour

---

(6) Voir l'exposé des motifs du projet de décret relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Doc. Parl. wall., 2000-2001, n/ 250/1, p. 5)

lesquels une étude d'incidences sur l'environnement est requise étant fixée par le Gouvernement en exécution de l'article D.66, § 2, alinéa 1er, du même livre (7).

En prévoyant que les demandes qu'elles visent comprennent une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement - et non pas, le cas échéant, une étude d'incidences sur l'environnement -, les dispositions à l'examen négligent le fait qu'il ne peut être exclu que certains des projets auxquels se rapportent ces demandes figurent dans la liste de ceux pour lesquels une étude d'incidences sur l'environnement est requise en vertu du livre Ier du Code de l'environnement. Ce faisant, elles méconnaissent celui-ci.

- En cas de demande de levée d'une interdiction ou d'une autre mesure préventive, l'article 4, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, du projet d'arrêté impose à l'autorité l'obligation de notifier sa décision au demandeur dans un délai maximum de deux jours ouvrables à dater de la réception de la demande.

Ce faisant, le projet d'arrêté empêche ou, à tout le moins, compromet pratiquement l'application de l'article D.68 du livre Ier du Code de l'environnement, qui impose à l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet ou recevable d'un dossier de demande comprenant une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, l'obligation d'examiner si le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, dans l'affirmative, d'ordonner la réalisation d'une étude d'incidences, laquelle doit avoir lieu avant l'adoption de la décision statuant sur la demande (8).

b) Suivant les termes de l'article 6, § 2, alinéa 3, du projet d'arrêté, "à défaut de décision dans les délais impartis, l'autorisation ou la dérogation est réputée refusée".

---

(7) Voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

(8) Selon l'article D.68, § 2, alinéa 2, du livre Ier du Code de l'environnement, à défaut de délai particulier prescrit pour apprécier le caractère complet ou recevable du dossier de demande, l'autorité est tenue d'envoyer sa décision sur ce point au demandeur et aux autorités qu'indique le texte "dans un délai de quinze jours à dater du jour où elle a reçu le dossier de demande de permis". Le très bref délai auquel la disposition à l'examen soumet la notification de la décision de l'autorité sur le bien-fondé de la demande dont elle est saisie, empêche ou, en tout cas, rend pratiquement impossible l'application de la disposition législative citée.

En outre, en cas de recours, l'article 8, alinéa 3, et l'article 10, alinéa 3, du projet d'arrêté prévoient qu'"à défaut d'une décision dans les délais impartis à l'alinéa 1er, le recours est réputé rejeté".

Ces diverses dispositions organisent ainsi un régime de décision implicite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, en l'état des textes, tel n'est pas le cas en l'espèce.

En ce qui concerne le régime de décision implicite que met en place l'article 6, § 2, alinéa 3, l'objection pourrait être rencontrée en prévoyant qu'à l'expiration du délai imparti, il est possible, non pas d'introduire un recours proprement dit, mais d'inviter, selon le cas, le ministre ou l'inspecteur général, à prendre directement lui-même la décision requise.

Par contre, une disposition de nature législative s'impose pour permettre l'organisation du régime de décision implicite que prévoient l'article 8, alinéa 3, et l'article 10, alinéa 3.

*
* *

En conclusion, et sans préjuger des autres observations que pourrait appeler le dispositif envisagé, celui-ci requiert l'intervention du législateur.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE