

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.957/4
DU 7 AVRIL 2008

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 19 décembre 2007, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels", a donné l'avis suivant :

Examen de l'avant-projet de décret

I. Observations générales

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".

Il résulte de l'article 2 du même décret que l'initiative de créer un parc naturel peut être prise par une seule commune, celle sur le territoire de laquelle le parc naturel est envisagé.

Le décret en projet entend remplacer l'article 2 existant par une disposition de laquelle il résulterait notamment que l'initiative de créer un parc naturel ne peut plus être prise par une seule commune mais par plusieurs communes, sur le territoire desquelles le futur parc naturel s'étendrait.

Il s'ensuit que, selon le texte en projet, un territoire rural d'une superficie de 10.000 hectares au moins qui présente un haut intérêt biologique et géographique, 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 commune.

Dans cette mesure, l'avant-projet de décret à l'examen opère donc une différence de traitement entre des territoires d'une même superficie, qui présenteraient un intérêt biologique et géographique 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.

.../...

Le commentaire des articles ne fournit, à cet égard, aucune explication. Il se borne à mentionner à propos de l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret qui vise à accroître la superficie minimale du parc naturel en la faisant passer du seuil de 5.000 hectares à celui de 10.000 hectares, que :

"[...] la notion de parc naturel ne prenant tout son sens qu'au niveau supra communal ⁽¹⁾, cette augmentation stimulera la coopération entre communes".

À défaut d'autre justification adéquate, pertinente, exacte en fait, admissible en droit et de nature à établir le rapport de proportionnalité raisonnable entre la mesure envisagée et le but à atteindre, le régime mis en place par le texte en projet ne peut être admis dès lors qu'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 et géographique, qui se situent sur le territoire d'une seule commune.

L'exposé des motifs doit être complété sur ce point; à défaut, le texte en projet doit être revu en conséquence ⁽²⁾.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret confient des missions ou le pouvoir de prendre certaines décisions directement à des services du Gouvernement, voire même à des agents de ses services, comme l'Inspecteur général de la Division de la Nature et des Forêts ou le Directeur général de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Sans que soit précisé pourquoi il en est ainsi.

⁽²⁾ Pour une observation dans le même sens, voir l'avis 36.612/4 donné le 17 mars 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif aux parcs naturels".

⁽³⁾ Voir l'article 13, § 2, alinéas 2 et 3, en projet (article 12 de l'avant-projet de décret); l'article 18, § 1^{er}, alinéa 4, § 2, alinéa 3, et § 3, en projet (article 15 de l'avant-projet de décret).

Dans certains cas, ces services ou agents sont chargés de remettre des propositions au Gouvernement ⁽⁴⁾.

De telles dispositions ne peuvent être admises.

En effet, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, spécialement les paragraphes 1^{er} à 3 de cette disposition, c'est au Gouvernement lui-même qu'il appartient d'organiser ses propres services et de confier des missions déterminées aux membres de ces services, en leur déléguant, le cas échéant le pouvoir de prendre certaines décisions.

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

II. Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Il résulte de l'article 2 et de l'article 6 en projet que le pouvoir organisateur propose la création du parc naturel mais que la décision de créer ou non le parc revient au Gouvernement.

Par conséquent, à l'alinéa 3 de l'article 2, § 1^{er}, en projet, il est recommandé de remplacer les mots "qui créent le parc naturel" par les mots "qui prennent l'initiative de créer le parc naturel".

2. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, dispose que

"Le Conseil d'Administration de l'intercommunale délègue conformément à l'article L1523-18, § 1^{er} [lire : du Code de la démocratie locale et de la décentralisation] une partie de ses pouvoirs au comité de gestion du secteur Parc Naturel".

⁽⁴⁾ Voir notamment l'article 18, § 3, alinéa 3, en projet (article 15 de l'avant-projet de décret).

Une telle disposition rappelle le pouvoir donné au conseil d'administration de l'intercommunale par l'article L1523-18, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à la différence toutefois que l'article L1523-18, § 1^{er} confère au conseil d'administration le pouvoir de déléguer, alors que la disposition en projet impose à ce propos une obligation au dit conseil ⁽⁵⁾.

Cette obligation est toutefois vidée de son sens dès lors qu'elle porte sur "une partie des pouvoirs" du conseil d'administration, partie dont l'objet et l'étendue ne sont pas autrement précisés et sont donc laissés à l'entière appréciation du conseil d'administration.

Il en résulte que l'alinéa 4 ici examiné revient, en définitive à rappeler la teneur de l'article L1523-18, § 1^{er}, précité.

Il est par conséquent inutile et sera omis.

3. La division en paragraphe 1^{er} est inutile en l'absence d'un paragraphe 2.

Article 3

La disposition à l'examen prévoit que le pouvoir organisateur institue un comité d'étude composé des communes du périmètre du parc et "d'autres milieux concernés, dont les promoteurs du parc naturel".

La section de législation se demande ce que l'on entend par la notion de "promoteurs du parc naturel". Notamment, l'on ignore si les promoteurs se confondent, fût-ce partiellement, avec les membres du pouvoir organisateur autres que les communes, ou s'il s'agit de personnes morales ou physiques différentes.

⁽⁵⁾ L'article L1523-18, § 1^{er} prévoit que le conseil d'administration "peut déléguer" alors que la disposition à l'examen prévoit que le conseil d'administration "délègue".

Le commentaire des articles ne donne, à ce propos, aucune explication.

De l'accord du délégué, la disposition à l'examen doit être revue et précisée afin que la portée des mots "promoteurs du parc naturel" apparaisse clairement.

Article 4

1. L'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, dispose que :

"Le projet de création du parc naturel est soumis au système d'évaluation des incidences sur l'environnement en vertu de l'article D.53, § 2, alinéa 1^{er} du Livre I^{er} du Code de l'environnement."

La portée et les conséquences du renvoi à cette disposition, tel qu'opéré par l'article 4, § 3, à l'examen, ne sont pas claires ⁽⁶⁾.

Il résulte des explications communiquées par le délégué du gouvernement à ce propos que l'intention est, en réalité, de soumettre les projets de parc naturel à la procédure d'évaluation des incidences environnementales organisée par le chapitre II de la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement, ce, dans tous les cas, et sans, notamment, qu'il puisse être fait usage des possibilités d'exemption prévues au sein de ce même chapitre ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ L'article D.53, § 2, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement dispose en effet comme suit :

"Les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 1^{er}, qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, sont soumis à évaluation des incidences sur l'environnement quand ils sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement. Le Gouvernement établit la liste II de ces plans et programmes en appliquant les critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences, visés à l'article 54, et consulte le CWEDD, les communes concernées et les personnes et instances qu'il juge utile de consulter. Les avis sont transmis dans les trente jours de la demande du Gouvernement. Passé ce délai, les avis sont réputés favorables."

⁽⁷⁾ Concernant ces exemptions, voir l'article D.53, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, et § 2, alinéas 2 et 3.

Compte tenu de l'objectif poursuivi, il convient de rédiger la disposition à l'examen autrement, de sorte qu'il apparaisse clairement que, dans tous les cas et sans dérogation possible, le projet de création du parc naturel est soumis à la procédure d'évaluation des incidences environnementales organisée par les articles D.52 et D.55 à D.61 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Par ailleurs, dès lors que cette procédure d'évaluation des incidences environnementales comporte une enquête publique régie par le titre III de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement ⁽⁸⁾, le paragraphe 4 de l'article 4 en projet est inutile et doit être omis.

Une observation analogue vaut pour l'article 9, alinéa 3, en projet (article 10 de l'avant-projet de décret à l'examen).

2. Il convient en outre de relever que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4 à l'examen organisent la consultation de diverses institutions et organismes - notamment les communes concernées et le Conseil wallon pour le développement durable -, consultation qui, à bien comprendre l'article 4, en projet, et son économie, intervient avant que le projet de création du parc naturel soit soumis à la procédure d'évaluation des incidences environnementales organisée par les articles D.55 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Or, cette procédure d'évaluation des incidences environnementales comporte elle aussi l'obligation de consulter diverses institutions et organismes, notamment les communes concernées et le Conseil wallon pour le développement durable, ainsi que "les autres instances que le Gouvernement juge utile de consulter" ⁽⁹⁾. Cette consultation intervient dans le même temps que l'enquête publique.

⁽⁸⁾ Voir l'article D.57, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel que modifié par le décret du 31 mai 2007.

⁽⁹⁾ Voir l'article D.57, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

En réglant la consultation d'institutions et d'organismes préalablement à la procédure d'évaluation des incidences environnementales, tout en renvoyant ensuite purement et simplement aux dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement pour ce qui concerne l'organisation de cette évaluation des incidences environnementales, le texte en projet implique donc une double consultation des mêmes institutions et organismes.

L'article 4 en projet - spécialement ses paragraphes 1^{er} et 2, ainsi que l'alinéa 2 de son paragraphe 3 - doit donc être revu de sorte que soit évité tout double emploi ou incohérence avec la procédure d'évaluation des incidences environnementales organisée par les articles D.55 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement.

3. Sans préjudice des observations précédentes, il faut relever que le projet de décret à l'examen ne peut prévoir la consultation de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, pour les projets de parcs naturels qui seraient situés sur le territoire de la région de langue allemande.

En effet, la matière régionale en cause, à savoir la protection des monuments et sites, est de celles pour lesquelles la compétence est exercée, dans la région de langue allemande, non plus par la Région wallonne, mais par la Communauté germanophone ⁽¹⁰⁾.

Article 6

1. Tel que l'article 6, alinéa 1^{er}, en projet est libellé, il peut être compris comme ne laissant aucun pouvoir d'appréciation au Gouvernement, lequel serait dès lors tenu de créer le parc naturel, conformément au projet qui lui a été soumis.

⁽¹⁰⁾ Voir l'article 139 de la Constitution et les décrets des 23 décembre 1993 et 17 janvier 1994 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

Ainsi compris, le système organisé par le décret en projet n'aurait pas de sens, dès lors notamment que la décision du Gouvernement est précédée de l'avis d'institutions et d'organismes spécialisés et d'une évaluation des incidences sur l'environnement du projet de création du parc.

En effet, la réalisation d'une telle évaluation et la consultation d'institutions et d'organismes spécialisés seraient dépourvues de toute utilité si le Gouvernement était lui-même privé de tout pouvoir d'appréciation et était tenu de décider de la création du parc ⁽¹¹⁾.

Interrogé à ce propos, le délégué du gouvernement a précisé que l'intention n'était pas d'imposer au Gouvernement l'obligation de créer le parc naturel.

Par conséquent, à l'alinéa 1^{er}, première phrase, de l'article 6 en projet, il est recommandé de remplacer les mots "arrête la création du parc naturel" par les mots "se prononce sur la création du parc" et, à la seconde phrase du même alinéa, il est recommandé de remplacer les mots "La décision" par les mots "Si le Gouvernement décide de la création du parc naturel, sa décision".

2. Il résulte du paragraphe 1^{er}, seconde phrase, de la disposition à l'examen que la décision de créer le parc naturel porte notamment sur l'inscription du territoire du parc naturel dans un périmètre où s'applique le règlement général sur les bâtisses en site rural.

⁽¹¹⁾ Par ailleurs, un tel système méconnaîtrait l'article 6, § 3, de la 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, qui impose aux parties à la convention de veiller à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération. Il méconnaîtrait également l'article 8 de 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 qui impose aux États membres de prendre en considération le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés par les institutions et organismes consultés et les résultats des éventuelles consultations transfrontières, pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative.

L'existence et le régime spécifique du Règlement général sur les bâtisses en site rural sont prévus et organisés par les articles 417 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, qui sont des dispositions de nature réglementaire prises sur la base de l'article 76 du même code.

De telles dispositions n'ont par ailleurs vocation à s'appliquer qu'à certaines zones du territoire de la Région wallonne qu'il incombe au Gouvernement de délimiter de manière facultative.

La section de législation ne voit pas comment le régime d'habilitation inscrit à l'article 76 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine peut se concilier avec l'obligation de la disposition en projet d'inscrire le territoire du parc naturel dans un périmètre où s'applique le Règlement général sur les bâtisses en site rural.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de faire clairement ressortir son intention en la matière et d'assurer par ailleurs la cohérence du système en projet avec les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine relatives à la matière des règlements régionaux d'urbanisme.

3. L'alinéa 2 de la disposition à l'examen prévoit que l'avis final du comité d'étude, l'"étude d'incidences sur l'environnement"- en réalité, le "rapport sur les incidences environnementales" ⁽¹²⁾ - et l'arrêté par lequel le Gouvernement crée le parc naturel sont déposés à la maison communale de chacune des communes composant le pouvoir organisateur en vue d'en assurer la publicité.

Cette disposition doit être mise en rapport avec les articles D.29-1, § 3, 4/, D.29-2, alinéa 2, et D.29-21, du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'insérés par le décret du 31 mai 2007.

⁽¹²⁾ Conformément à la terminologie employée dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, spécialement les articles D.52 et suivants.

Selon l'article D.29-2, alinéa 2, précité,

"Les dispositions du [titre III du livre I^{er} du Code de l'environnement] se substituent aux modalités de participation du public prévues dans les législations relatives aux plans, programmes et projets visés à l'article D.29-1 sous réserve de l'application des dispositions établissant des modalités plus étendues d'information et de consultation du public."

À ce propos, en ce qui concerne notamment les plans ou programmes de catégorie A.2, dans laquelle s'inscrivent les parcs naturels visés par le décret du 16 juillet 1985 ⁽¹³⁾, l'article D.29-21 précité prévoit que la décision d'adoption ou d'approbation du plan ou du programme, la déclaration environnementale et les mesures de suivi, sont publiées au Moniteur belge et sur le portail environnement du site de la Région wallonne ainsi que sur le site de la ou des communes concernées, étant entendu que la commune ou le Gouvernement peuvent décider de toute autre forme de publicité.

Par conséquent, s'agissant de "l'arrêté par lequel le Gouvernement crée le parc naturel", la disposition à l'examen est inutile puisqu'elle prévoit des modalités de publicité qui, non seulement, résultent déjà de l'article D.29-21 du livre I^{er} du Code de l'environnement, mais sont de surcroît moins étendues que ces dernières.

Il en va autrement en ce qui concerne le rapport sur les incidences environnementales et l'avis final du comité d'étude, dont les modalités de publicité prévues par le texte en projet ne sont pas déjà prévues par le titre III du livre I^{er} du Code de l'environnement.

En conclusion, l'alinéa 2 de la disposition à l'examen ne doit pas viser l'arrêté par lequel le Gouvernement crée le parc naturel.

Article 8

Les mots "sans préjudice des régimes applicables en vertu d'autres législations", rappellent en réalité une règle qui va de soi. Ils sont inutiles et seront supprimés.

⁽¹³⁾ En vertu de l'article D.29-1, § 3, 4/.

Quant à la notion de "cohérence avec les initiatives [...] en vigueur sur son territoire], la section de législation n'aperçoit pas quelle est sa portée exacte et ce que sont les "initiatives" visées.

Si cette notion est couverte par celle de "plans et programmes en vigueur sur le territoire du parc naturel", elle est inutile. Dans le cas contraire, il conviendra de préciser quelles sont les initiatives ainsi visées.

Article 10

1. L'alinéa 1^{er} de l'article 9 en projet impose aux "communes faisant partie du parc" l'obligation d'adopter une "charte paysagère".

La section de législation se demande comment les "communes faisant partie du parc" vont procéder à l'adoption de cette charte. À cet égard il convient de rappeler que, conformément à l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, il ne peut être permis à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

Par ailleurs, la section de législation se demande pour quel motif seules les communes seraient chargées de l'adoption de cette charte, alors que la ou les provinces dont font partie ces communes ont été, le cas échéant, associées à la création du parc naturel et à l'élaboration du plan de gestion, dont la charte paysagère fera partie intégrante.

Pour l'ensemble de ces motifs, il serait plus adéquat de confier au "pouvoir organisateur" du parc l'élaboration de la charte paysagère, et son adoption, au Gouvernement. Un tel système serait en cohérence avec les règles gouvernant, dans le texte en projet, l'adoption du plan de gestion, dont, selon l'article 9, alinéa 2, en projet, la charte paysagère fait partie intégrante.

2. L'alinéa 1^{er} de l'article 9 en projet habilite le Gouvernement à fixer notamment le contenu de la charte paysagère précitée.

Cette habilitation est excessive. Il appartient au législateur de définir les éléments essentiels que devra contenir ladite charte.

3. Concernant l'alinéa 3, il est en renvoyé à l'observation n/ 2 relative à l'article 4 de l'avant-projet de décret à l'examen.

Article 12

Observations générales relatives au chapitre III en projet

1. La commission de gestion du parc naturel, dont la création, la composition et les missions sont réglées par le texte en projet est créée à l'initiative du pouvoir organisateur, lequel est selon le cas, ou bien une association de projet au sens de l'article L1512-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, ou bien le secteur "parc naturel" d'une intercommunale de développement économique et d'aménagement du territoire.

La commission de gestion est donc une émanation de pouvoirs locaux associés et à ce titre, une institution locale ⁽¹⁴⁾.

Elle jouit par ailleurs de la personnalité juridique, étant créée sous la forme d'une association sans but lucratif, et dispose d'un pouvoir de décision non négligeable.

⁽¹⁴⁾ Voir sur ce sujet l'avis 36.647/4 donné par la section de législation le 1er mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (Doc. Parl. wallon, 2003-2004, n/ 698/1, pp. 8 et 9), ainsi que le précédent cité dans cet avis, étant l'avis 25.265/2 donné le 20 janvier 1997, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. Cons. de la Région de Bruxelles-Capitale, n/ A-179/1 1996-1997).

Interrogé à propos de ce pouvoir de décision, le délégué du gouvernement a exposé que la commission de gestion disposera d'un personnel et sera appelée à prendre nombre de décisions pour lesquelles elle disposera d'un réel pouvoir d'appréciation, ces décisions ayant pour objet l'adoption des mesures destinées à exécuter le plan de gestion, comme par exemple, l'établissement de cahiers des charges et l'attribution de marchés notamment de travaux.

La commission de gestion n'est donc nullement un organe simplement consultatif mais elle est une émanation de pouvoirs locaux, titulaire d'un véritable pouvoir de décision.

Il en résulte que le législateur qui décide de sa création et de son organisation est tenu de se conformer à l'article 162 de la Constitution, notamment son alinéa 2, 4/, qui impose au législateur de prévoir et d'organiser à l'égard des pouvoirs locaux l'intervention d'une autorité de tutelle pour empêcher que la loi soit violée ou l'intérêt général blessé ⁽¹⁵⁾.

Le texte en projet n'organise pas un tel contrôle.

À ce propos toutefois, deux hypothèses doivent être envisagées :

- soit l'association sans but lucratif sous la forme de laquelle est créée la commission de gestion compte parmi ses membres une ou plusieurs communes : dans ce cas, cette association se constituera en principe en intercommunale adoptant la forme de l'association sans but lucratif, conformément aux articles 162, alinéa 4, de la Constitution et aux articles L1512-3 et L1523-1, alinéa 1^{er}, du Code de la

⁽¹⁵⁾ Dans l'avant-projet de décret qui a fait l'objet de l'avis 36.612/4 précité, la commission de gestion des parcs naturels était conçue comme une autorité de nature régionale, ses membres étant nommés par le Gouvernement conformément aux règles fixées dans le dit avant-projet. Dès lors le Conseil d'État avait observé que la création et l'organisation de cette commission devait satisfaire au prescrit, non pas de l'article 162 de la Constitution, mais à celui de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

démocratie locale et de la décentralisation ⁽¹⁶⁾; ce sont dès lors les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui auront vocation à s'appliquer, notamment en ce qui concerne le contrôle exercé sur ladite intercommunale, et le texte en projet n'a pas à organiser de contrôle de tutelle pour cette hypothèse;

- soit l'association sans but lucratif sous la forme de laquelle est créée la commission de gestion ne compte pas de commune parmi ses membres : dans ce cas, il appartient au législateur d'organiser, dans l'avant-projet à l'examen, le contrôle de tutelle requis par l'article 162 de la Constitution.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. Par ailleurs, l'article 11*bis*, alinéa 3, de la Constitution impose à la loi, au décret ou à la règle visée à l'article 134 de la Constitution, d'organiser la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale, et "dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal".

Il ressort de l'observation qui précède que les commissions de gestion des parcs naturels prévues par le texte en projet doivent être qualifiées d'"organe territoriaux ⁽¹⁷⁾ intercommunaux".

Conformément à cette disposition constitutionnelle, il appartient dès lors au législateur d'organiser la présence de personnes de sexe différent au sein des conseils d'administration des commissions de gestion, dont le texte en projet prévoit qu'elles seront créées sous la forme d'associations sans but lucratif.

⁽¹⁶⁾ L'article L1523-1, alinéa 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation permet en effet aux intercommunales de se constituer sous la forme d'une association sans but lucratif, forme sous laquelle le texte en projet prévoit que la commission de gestion du parc naturel est appelée à se constituer.

⁽¹⁷⁾ Leur territoire étant celui sur lequel s'étend le parc naturel.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Observations particulières

Article 11 en projet

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° 2 sous le chapitre III.

2. Pour se conformer aux articles 10 et 11 de la Constitution et compte tenu de la nature et de la mission de service public de l'association sans but lucratif, les membres de celle-ci ne peuvent le devenir qu'après un appel public lancé par le pouvoir organisateur, notamment, par exemple, par la publication d'un avis au Moniteur belge ⁽¹⁸⁾.

Article 12 en projet

La disposition à l'examen confie à la commission de gestion la mission d'établir un programme et d'adresser des propositions aux autorités concernées en vue de la réalisation du plan de gestion visé à l'article 8.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, la Région wallonne doit respecter les obligations auxquelles elle est tenue en ce qui concerne l'élaboration de divers plans et programmes, à savoir, d'une part, les plans et les programmes relatifs à l'environnement visés par l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après la "Convention d'Aarhus") et, d'autre part, les plans et les programmes soumis à la directive 2001/42/CE

⁽¹⁸⁾ Voir l'avis 43.683/4, donné le 7 novembre 2007, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 agréant l'organisme certificateur des vins wallons et fixant l'appellation et les conditions d'agrément du "Vin mousseux de qualité de Wallonie" et du "Crémant de Wallonie" comme vins mousseux de qualité d'appellation d'origine contrôlée (v.m.q.p.r.d.), en particulier l'observation sous l'article 1^{er} et la note infrapaginale 1.

du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après la "directive 2001/42/CE")

Il ne peut être contesté que ces programmes doivent être qualifiés de plans ou de programmes en matière d'environnement tels que soumis à la Convention d'Aarhus : comme il résulte du texte en projet et des explications communiquées par le délégué du gouvernement concernant les pouvoirs attribués à la commission de gestion, ils concernent la matière de l'environnement et ils consistent en une programmation des mesures à adopter en vue de l'exécution du plan de gestion du parc naturel, en ce compris, le cas échéant, des actes et travaux. Ils sont également soumis, en principe, à la directive 2001/42/CE puisqu'il s'agit de décisions définissant le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets déterminés à un endroit déterminé, qui sont élaborées ou adoptées par une autorité publique et sont exigées par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ⁽¹⁹⁾.

Pour rappel, la Convention d'Aarhus impose la réalisation d'une enquête publique préalablement à l'adoption des plans et programmes en matière environnementale, et la directive 2001/42/CE, impose, sauf exception ou dérogation, la réalisation d'une évaluation des incidences environnementales incluant une enquête publique, préalablement à l'adoption des plans et programmes qu'elle vise.

Le texte en projet n'organise aucune procédure particulière pour l'adoption de ce programme.

Ainsi, aucune enquête publique de même qu'aucune procédure d'évaluation des incidences environnementales ne sont donc prévues préalablement à l'adoption dudit programme.

Cette difficulté peut être levée comme suit :

1/ Soit comme l'avant-projet de décret entend le prévoir pour la décision portant création du parc naturel et adoptant le plan de gestion, ainsi que pour l'adoption de la charte paysagère, le législateur soumet, dans tous les cas et sans possibilité

⁽¹⁹⁾ Voir l'article 2, a), et l'article 3, §§ 2, 4, 8 et 9, de la directive.

d'exemption, les programmes concernés à la procédure d'évaluation des incidences environnementales prévue par les articles D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Cette solution est assez contraignante puisqu'elle implique dans tous les cas la réalisation d'une procédure d'évaluation des incidences environnementales.

2/ Soit le législateur et le Gouvernement agissent comme suit :

Quant à l'évaluation des incidences environnementales, l'on modifie, par un arrêté du Gouvernement, la "liste I des plans et programmes visés à l'article 53, paragraphe 1^{er}, de la partie décrétable", qui figure en annexe V du livre I^{er} du Code de l'environnement, afin d'ajouter à cette liste les arrêtés relatifs aux programmes concernés. De la sorte, ils seront soumis aux dispositions législatives et réglementaires qui mettent en oeuvre, pour la Région wallonne, la directive 2001/42/CE.

Il reste toutefois que la directive 2001/42/CE permet, à certaines conditions, de dispenser certains plans et programmes qu'elle vise, de l'évaluation environnementale qu'elle impose. Ces possibilités de dispenses et dérogations trouvent un écho au sein du système mis en place par le législateur, dans les articles D.52 à D.61 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il s'ensuit que, dans certains cas, et même si la liste I précitée est modifiée comme mentionné ci-avant, les programmes concernés pourront échapper à l'évaluation préalable de leurs incidences environnementales et par conséquent, à l'enquête publique qui participe de cette évaluation.

Si de telles exceptions sont autorisées par la directive 2001/42/CE, par contre, la Convention d'Aarhus ne permet pas de déroger à l'exigence qu'elle impose en son article 7, de soumettre tout plan ou programme en matière d'environnement à une enquête publique préalable.

Cette difficulté peut être résolue en complétant le texte en projet de sorte qu'il prévoie la réalisation d'une enquête publique préalablement à l'adoption des programmes concernés, même dans l'hypothèse où ils auraient été exemptés de la procédure d'évaluation des incidences environnementales conformément aux articles D.52 à D.61 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

En effet, en application de l'article D.29-1, du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'inséré par le décret déjà cité du 31 mai 2007, ces modalités seront celles fixées par et en exécution du titre III de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement, tel qu'inséré par le dit décret du 31 mai 2007.

Il en résultera que :

- pour les cas où ils seront soumis à l'évaluation des incidences environnementales prévue par les articles D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement, les programmes concernés relèveront de la catégorie A.2. définie à l'article D.29-1, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, inséré par le décret du 31 mai 2007 ⁽²⁰⁾;
- pour les cas où ils seront dispensés de l'évaluation des incidences environnementales prévue par les articles D.52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement, les programmes concernés relèveront de la catégorie B. définie à l'article D.29-1, § 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement, inséré par le décret du 31 mai 2007 ^{(21) (22)}.

⁽²⁰⁾ Voir l'article D.29-1, § 3, 1/ (les plans et programmes soumis à évaluation des incidences sur l'environnement conformément à l'article D.53 pour autant qu'ils ne soient pas déjà visés sous le paragraphe 2).

⁽²¹⁾ Voir l'article D.29-1, § 4, a.,1/ (les plans et programmes visés à l'article D.53, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2, qui ont été exemptés de l'évaluation des incidences sur l'environnement).

⁽²²⁾ Pour une observation similaire, voir l'avis 43.797/4 donné le 14 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau en ce qui concerne les prises d'eau souterraine, les zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

Le texte en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Article 13 en projet

Le paragraphe 1^{er} de l'article 13 en projet dispose comme suit :

"Le pouvoir organisateur met à la disposition de la commission de gestion les moyens administratifs et, sans préjudice de l'alinéa 2, les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Dans les limites des crédits budgétaires, le Gouvernement alloue aux Pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels des subventions destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement et d'investissement.

Le Gouvernement détermine les modalités d'octroi de ces subventions."

Cette disposition appelle les observations suivantes.

1. La section de législation n'aperçoit pas comment vont s'agencer, en cohérence, l'attribution de moyens financiers aux commissions de gestion par les pouvoirs organisateurs, d'une part, et l'octroi de subventions à ces mêmes commissions par le Gouvernement, d'autre part.

En effet, les premiers sont destinés à permettre aux commissions d'accomplir leurs missions et les secondes sont destinés à couvrir leurs frais de fonctionnement et d'investissement. Si les termes employés sont différents, la section de législation n'aperçoit pas, concrètement, en quoi diffèrent fondamentalement l'accomplissement des missions et la couverture des frais de fonctionnement et d'investissement.

La question du double emploi éventuel se pose d'autant plus que, selon le texte en projet, les moyens financiers sont attribués par le pouvoir organisateur "sans préjudice" des subventions octroyées par le Gouvernement.

Sur ce point, le commentaire des articles n'apporte aucune explication. Il mentionne en effet seulement, en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, que "l'article 13 reprend les dispositions de l'article 10 du Décret actuel", ce qui est de surcroît inexact ⁽²³⁾.

Le texte en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

2. Le texte est en défaut de fixer les règles essentielles relatives à l'octroi des subventions concernées, notamment les montants de ces subventions et les éventuelles autres conditions d'octroi.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

Article 14 en projet

1. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région wallonne n'est pas compétente en matière de protection contre les radiations ionisantes.

Le texte en projet ne peut donc imposer aux autorités compétentes pour l'octroi des autorisations relatives à des établissements classés en première ou deuxième classe en vertu de la législation sur la protection des populations contre les radiations ionisantes, de solliciter l'avis de la commission de gestion du parc naturel.

⁽²³⁾ L'article 10, en vigueur, du décret du 16 juillet 1985 relatifs aux parcs naturels dispose comme suit :

"Le pouvoir organisateur met à la disposition de la commission de gestion les moyens administratifs et, sans préjudice de l'alinéa 2, les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission, conformément à un règlement qu'il établit et qui, si le pouvoir organisateur n'est pas le Gouvernement, est approuvé par celui-ci.

La Région prend en charge, conformément à un règlement arrêté par le Gouvernement, une partie des dépenses afférentes aux parcs naturels dont le Gouvernement n'est pas le pouvoir organisateur.

Les subventions de la Région sont destinées, conformément à un règlement arrêté par le Gouvernement, à être utilisées ou à être réparties par la commission de gestion en vue notamment de protéger l'environnement et d'encourager la population à participer à l'amélioration du parc naturel.

L'octroi de ces subventions est lié au respect des dispositions du décret."

L'article 14, § 1^{er}, 2/, sera donc omis et son paragraphe 2, alinéa 2, sera revu.

2. L'article 14, § 2, alinéa 3, en projet prévoit que les autorités compétentes pour délivrer les autorisations et permis visés au paragraphe 1^{er} ne pourront s'écarter de l'avis de la commission de gestion du parc naturel que par une décision motivée.

Cette règle résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'article 14, § 2, alinéa 3, en projet est donc dépourvu d'utilité.

Il sera omis.

La même observation vaut pour l'article 15, alinéa 2, en projet.

Article 16 en projet

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "sans préjudice des autres législations applicables", sont inutiles.

En effet, lorsque le Gouvernement arrêtera la réglementation de la procédure relative aux demandes d'avis concernées, il sera tenu, en vertu du principe de la hiérarchie des normes résultant de l'article 159 de la Constitution, de respecter les normes juridiques d'intensité de force obligatoire supérieure, à savoir les "autres législations".

Les mots "sans préjudice des autres législations applicables" seront omis.

2. À l'alinéa 2, le texte en projet prévoit que les commissions de gestion "sont tenues de communiquer leur avis [...] dans un délai de trente jour à compter de la demande de l'autorité compétente. À défaut l'avis est réputé favorable".

.../...

Cette disposition attribue au défaut de communication d'un avis la présomption que celui-ci est favorable. Il est préférable de revoir ces dispositions en sorte qu'en cas de défaut de réception de l'avis à l'échéance du délai fixé, il sera passé outre et que la procédure sera poursuivie ⁽¹⁸⁾.

Article 16

Alors que, comme il résulte des articles 2 à 6 de l'avant-projet de décret à l'examen, la création d'un parc naturel ne peut intervenir qu'à l'initiative du "pouvoir organisateur" et sur avis favorable de l'ensemble des communes concernées, la disposition à l'examen entend permettre la suppression du parc naturel par le Gouvernement, notamment, mais pas nécessairement, sur proposition du pouvoir organisateur.

La section de législation n'aperçoit pas la logique de cette disposition, qui ne s'avère pas cohérente avec les dispositions du projet qui régissent la création du parc naturel.

Le commentaire des articles n'apporte pas d'explication sur ce point. Il est de surcroît contraire au texte en projet puisqu'il mentionne que la disposition en projet "prévoit outre la possibilité de supprimer un parc naturel suite à une évaluation négative, la possibilité de suppression sur proposition du Gouvernement wallon".

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, le texte en projet implique que, même dans les cas où le pouvoir organisateur n'a pas proposé la suppression du parc naturel, il sera néanmoins chargé d'établir un projet de suppression, ce qui manque de cohérence et apparaît peu adéquat.

⁽¹⁸⁾ Voir avis 35.689/4, donné le 8 octobre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire, ainsi que 35.826/2/V, donné le 1^{er} septembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 relatif aux attractions touristiques (Doc., Parl. wall., 2003/2004, n/ 642/1, pp. 31-38). Voir également l'avis 35.475/4, donné le 25 juin 2003 sur un avant projet devenu le décret du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2004 relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades (Doc., Parl. wall., 2003/2004, n/ 601/1, pp. 23-26).

La disposition en projet doit être réexaminée à la lumière de ces différentes observations.

Article 19

Au regard de l'article 21 de l'avant-projet de décret à l'examen, la disposition qui forme l'article 24 est inutile.

Elle sera omise ⁽¹⁹⁾.

Article 21

1. La disposition qui est appelée à remplacer l'article 25 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels est, en réalité, en son alinéa 1^{er}, une disposition transitoire du décret en projet et non du décret original du 16 juillet 1985.

Elle ne doit donc pas être insérée dans le décret du 16 juillet 1985 mais doit figurer dans le décret en projet au titre de disposition autonome transitoire de ce dernier, étant son article 21.

Cette disposition pourrait être libellée comme suit :

"Art. 21. Dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, les parcs naturels créés à la date d'entrée en vigueur de celui-ci se conforment aux obligations prescrites par le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels tel que modifié par le présent décret, à l'exception des articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2 de ce décret."

2. Le paragraphe 2 de l'article 25 en projet doit être revu à la lumière de l'observation n° 2 formulée sous l'article 6 en projet (article 6 de l'avant-projet de décret).

⁽¹⁹⁾ Très subsidiairement, l'on observe qu'en tout état de cause, l'article 24 en projet n'a pas à figurer dans le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, en remplacement de son article 24, mais devrait figurer dans l'avant-projet de décret à l'examen au titre de disposition transitoire autonome.

Observation finale

La rédaction de l'avant-projet est inadéquate car elle contient déjà les formules de la sanction et de la promulgation d'un décret adopté; il y a lieu ici de rédiger un arrêté de présentation.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE