

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.191/4
DU 13 OCTOBRE 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 15 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Les articles 2 à 5 commencent par indiquer que les dispositions qu'ils contiennent s'appliquent "sans préjudice" de ce que prévoient diverses dispositions législatives, ou encore, s'agissant de l'article 2, "sauf dérogation octroyée conformément à l'article 28, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi". L'article 2, 12/, indique également qu'il s'applique "sans préjudice de l'article 135 de la nouvelle loi communale".

Ces indications n'ont, en réalité, d'autre objet que de rappeler l'existence des dispositions législatives auxquelles il est renvoyé et dont, au demeurant, le Gouvernement n'a de toute façon pas le pouvoir d'écarter l'application.

Un tel rappel est inutile et n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

Le rappel de règles résultant de dispositions législatives présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

En outre, le rappel, dans un arrêté, de dispositions législatives déterminées est de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où il pourrait conduire à se demander s'il y a lieu ou non d'appliquer d'autres dispositions législatives, que l'arrêté ne rappelle pas expressément.

Enfin, il convient d'observer qu'en indiquant que l'obligation de notification à laquelle il soumet divers actes, travaux ou activités s'applique sans préjudice des exceptions visées à l'article 28, § 6, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'article 4 peut donner à penser que cette dernière disposition législative a vocation à fixer des cas dans lesquels le régime de notification n'est pas applicable. Or, force est de constater que l'article 28, § 6, de la loi du 12 juillet 1973 a uniquement pour objet de déterminer les cas dans lesquels ne s'appliquent pas les régimes d'interdiction et d'autorisation d'actes, de travaux, d'installations ou d'activités.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Le projet d'arrêté contient plusieurs dispositions relatives aux "îlots de conservation" qui doivent être mis en place dans les propriétés de plus de cinq hectares de forêt.

Ces dispositions, qui figurent à l'article 1^{er}, 3/, et à l'article 2, 11/ et 15/, sont assez disparates. Elles sont aussi partiellement redondantes. En outre, le texte est en défaut de distinguer de manière suffisamment claire, d'une part, les obligations qui incombent au propriétaire en ce qui concerne la mise en place des îlots de conservation et, d'autre part, le régime d'interdictions applicable dans ceux-ci.

Suivant l'article 1^{er}, 3/, la notion d'îlot de conservation "est équivalente à la notion de réserve intégrale au sens du Code forestier". Ainsi rédigé, le texte manque de précision. Il résulte des explications du délégué du ministre qu'il signifie qu'une réserve intégrale créée en vertu de l'article 71, alinéa 2, du Code forestier, en sa version résultant du décret du 15 juillet 2008, peut tenir lieu d'îlot de conservation pour l'application de l'arrêté en projet. Outre le fait qu'il importe de ne pas perdre de vue que la disposition citée du Code forestier n'est, à ce jour, pas en vigueur ⁽¹⁾, l'attention est attirée sur deux différences existant entre les dispositions en projet relatives aux îlots de conservation et l'article 71, alinéa 2, du Code forestier : d'une part, dans l'arrêté en projet, les îlots de

⁽¹⁾ Selon l'article 129 du décret du 15 juillet 2008, il incombe au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur du nouveau texte du Code forestier, à l'exception de certains articles au nombre desquels l'article 71 ne figure pas. À ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a pas fixé cette date.

conservation doivent atteindre une superficie de trois pour cent de la superficie totale de la propriété, sans distinguer, pour la superficie totale, selon que sont en cause des peuplements feuillus ou des peuplements résineux, tandis qu'il résulte de l'article 71, alinéa 2, du Code forestier que les réserves intégrales doivent couvrir trois pour cent de la superficie totale des seuls peuplements feuillus de la propriété; d'autre part, le projet d'arrêté précise que, pour le calcul de la surface d'un îlot de conservation, il n'est pas tenu compte des "peuplements exotiques cartographiés comme tels dans l'arrêté de désignation du site Natura 2000", alors qu'une précision analogue ne figure pas dans l'article 71, alinéa 2, du Code forestier.

La section de législation se demande si, compte tenu de ces différences, l'application de ces deux régimes ne peut pas conduire à des situations incohérentes.

Le projet d'arrêté sera revu sur ces divers points.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient de ne viser au préambule que les dispositions législatives qui fournissent un fondement légal au projet d'arrêté.

En l'état du projet d'arrêté, il s'agit de l'article 28, § 2, et § 4, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

En conséquence, l'alinéa 1^{er} du préambule sera revu de manière à ne viser que les dispositions procurant un fondement légal à l'arrêté.

2. Les avis du Conseil d'État 43.534/4 et 43.535/4 ont été donnés sur des projets de textes antérieurs à l'adoption du décret du 22 mai 2008, qui a inséré dans la loi du 12 juillet 1973 les dispositions habilitant le Gouvernement à prendre l'arrêté en projet.

.../...

L'alinéa 3 sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 45.191/4 du Conseil d'État, donné le 13 octobre 2208, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;". ⁽²⁾

Dispositif

Article 2

1. Concernant l'exception de la replantation des peupliers visée au 3/, les auteurs du projet doivent être à même de pouvoir établir que cette exception est admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et de l'obligation qui incombe à la Région wallonne, en vertu de l'article 6, § 2, de 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, disposition que l'article 28 de la loi du 12 juillet 1973 et les règles prises pour son exécution tendent à transposer, d'adopter les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces présents dans les sites Natura 2000 et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles ces sites ont été désignés.

2. Le 3/ et le 4/ attachent des effets à la "carte des sols de Belgique".

En réalité, selon les explications du délégué du ministre, il s'agit de la carte pédologique de Wallonie. Le texte sera donc revu en ce sens.

⁽²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 36.1 et formule F 3-5-2, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr [13.10.2008].

L'attention est aussi attirée sur le fait que, le non-respect de l'interdiction d'exercer les activités que visent les dispositions à l'examen étant érigé en infraction ⁽³⁾, ce document ne pourra produire les effets escomptés que si, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la publication en est assurée au Moniteur belge.

3. Le 8/ interdit certains types d'activités lorsque celles-ci sont exercées sur des superficies supérieures à deux hectares.

De son côté, l'article 3, alinéa 1^{er}, 7/, soumet les mêmes activités à autorisation lorsqu'elles sont exercées sur des superficies inférieures à deux hectares.

Le texte doit être revu pour envisager l'hypothèse d'activités exercées sur une superficie de deux hectares.

4. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le 12/ s'applique uniquement aux peuplements feuillus. Le texte doit le préciser.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas à quoi exactement se rapporte l'exception prévue pour les "arbres à forte valeur économique unitaire" ou les "arbres présentant une menace pour la sécurité". On se demande aussi comment établir avec certitude qu'un arbre présente une "forte valeur économique unitaire".

Il conviendrait encore de préciser davantage sur quoi exactement doit porter l'"approbation" de l'administration que prévoit le texte ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Article 63 de la loi du 12 juillet 1973.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne la dénomination de "département de la nature et des forêts", voir la note de bas de page n° 1 de l'avis 45.190/4, donné ce jour, sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000.

Article 3

1. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 1/, il résulte des explications du délégué du ministre que la liste des "actes, travaux et activités susceptibles de modifier de manière significative le régime hydrique du sol eu égard aux objectifs de conservation du site", que donne le texte, n'est pas exhaustive.

Ceci pourrait parfois susciter une assez grande incertitude quant au point de savoir si des actes, des travaux ou des activités déterminés entrent ou non dans le champ d'application de la disposition à l'examen. S'agissant d'une disposition dont la violation est érigée en infraction, une telle incertitude s'expose à critique au regard du principe de la légalité des incriminations, consacré, notamment, par l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 12 et 14 de la Constitution et l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Par ailleurs, quant au contenu de la liste des actes, travaux et activités que donne le texte, il y a lieu de se demander si l'exclusion pure et simple de certaines catégories de travaux du champ d'application de la disposition à l'examen, l'on pense en particulier à la pose de collecteurs et d'égouts par les pouvoirs publics, est admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et de l'obligation qui incombe à la Région wallonne, en vertu de l'article 6, § 2, de 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, disposition que l'article 28 de la loi du 12 juillet 1973 et les règles prises pour son exécution tendent à transposer, d'adopter les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces présents dans les sites Natura 2000 et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles ces sites ont été désignés.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. L'alinéa 1^{er}, 3/, attache des effets aux "cartes éditées par l'Institut géographique national".

.../...

Sur ce point, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation n/ 2 relative à l'article 2.

3. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 7/, il est fait référence à l'observation n/ 3 relative à l'article 2.

4. À l'alinéa 1^{er}, 10/, compte tenu de ce que prévoit l'article 2, 7/, il convient de préciser que le texte s'applique aux prairies permanentes situées en dehors des habitats naturels d'intérêt communautaire.

5. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 12/, il résulte des explications du délégué du ministre qu'en faisant mention des parcs de loisirs, des parcs d'élevage de petit ou de grand gibier et des parcs de production de viande, le texte donne seulement des exemples de parcs d'animaux.

La notion de "parcs d'animaux" étant suffisamment claire en elle-même, il n'est pas nécessaire, et il pourrait prêter à équivoque, de donner de tels exemples dans le texte.

Mieux vaut donc omettre les mots ", y compris les parcs de loisirs, parcs d'élevage de petit ou de grand gibier ou les parcs de production de viande".

6. À l'alinéa 1^{er}, 13/, le texte fait état de "voies publiques, même abandonnées ou transformées".

La section de législation se demande comment déterminer avec un minimum de certitude qu'un endroit donné est constitutif d'une "voie publique abandonnée".

Quant à la notion de "voie publique transformée", la section de législation se demande ce qu'elle recouvre exactement.

.../...

Le texte sera précisé.

7. L'alinéa 1^{er}, 14/, appelle les observations suivantes :

a) En ce qui concerne la récolte de plantes, il n'y a pas lieu de préciser que celles-ci ne doivent pas être "protégées en vertu de la loi".

En effet, il va de soi que la disposition à l'examen ne peut être comprise comme portant atteinte aux dispositions protégeant les espèces végétales ⁽⁵⁾.

b) Selon le texte en projet, la récolte de fruits, de fleurs ou d'autres plantes n'est pas soumise à autorisation "lorsqu'elle est effectuée par le propriétaire, l'exploitant agricole ou leurs ayants droits". D'après le délégué du ministre, cette dernière notion désigne "toutes les personnes autorisées par le propriétaire ou l'exploitant agricole".

Si, aux fins d'assurer la réalisation des objectifs que doit poursuivre la disposition à l'examen, à savoir, conformément à l'article 6, § 2, de la directive 92/43/CEE et à l'article 28, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces présents dans les sites Natura 2000 et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles ces sites ont été désignés, il apparaît nécessaire de soumettre à autorisation la récolte de fruits, de fleurs ou d'autres plantes, la section de législation se demande s'il est bien justifié au vu de ces objectifs d'exempter purement et simplement de ladite obligation les propriétaires, les exploitants agricoles et tous leurs ayants droit ⁽⁶⁾.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue en conséquence.

⁽⁵⁾ Voir les articles 3 et 3bis de la loi du 12 juillet 1973.

⁽⁶⁾ Étant entendu que la même disposition excepte déjà de son champ d'application "la consommation personnelle".

8. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 15/, il s'indiquerait, pour éviter des difficultés d'interprétation, de définir le terme "routes".

9. À l'alinéa 1^{er}, 17/, il y a lieu de remplacer les mots "sans préjudice de l'interdiction visée à l'article 2, 4/, 5/ et 6/" par les mots "en dehors des hypothèses visées à l'article 2, 5/, 6/ et 7/".

De même, à l'alinéa 1^{er}, 18/, il convient de remplacer les mots "sans préjudice de l'article 2, 8/" par les mots "en dehors des hypothèses visées à l'article 2, 9/", et, à l'alinéa 1^{er}, 19/, il convient de remplacer les mots "sans préjudice de l'article 2, 9/" par les mots "en dehors des hypothèses visées à l'article 2, 10/".

Article 4

1. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le 3/ vise le maintien de zones de nourrissage du grand gibier et de gagnages artificiels intensifs existant au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté désignant le site Natura 2000 concerné. Le texte gagnerait à le préciser.

2. Par ailleurs, il convient d'observer que, si le 3/ en projet soumet à notification le maintien de zones de nourrissage du grand gibier dans les habitats naturels d'intérêt communautaire pour lesquels le site est désigné, aucune mesure préventive n'est, par contre, prévue pour la création de telles zones. Une telle différence de traitement ne paraît ni compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, ni justifiée au regard des objectifs que doit poursuivre le projet d'arrêté, à savoir, comme déjà indiqué, éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces présents dans les sites Natura 2000 et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles ces sites ont été désignés. Le texte sera revu en conséquence.

Article 5

Il serait plus conforme à l'économie de la disposition à l'examen de remplacer les mots "leur désignation en vertu de l'article 26, § 1^{er}, de la loi" par les mots "de la publication au Moniteur belge de l'arrêté qui procède à leur désignation".

Article 6

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Observations finales

1. La première fois que le dispositif de l'arrêté fera mention de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, il est suggéré de faire suivre cette mention de l'expression "ci-après dénommée «la loi»".

2. La division en chapitres (il n'y en a au demeurant qu'un seul) et en sections est inutile et doit, compte tenu de la brièveté du projet et du fait que chaque article n'a qu'un seul objet, être omise.

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 M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE