

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.798/4
DU 4 FÉVRIER 2009

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 7 janvier 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux indemnités dans les 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.

Fondement juridique

Le projet d'arrêté met en place un régime d'interventions financières de la Région wallonne dans les sites Natura 2000.

On relève, à cet égard, que le préambule du projet d'arrêté vise trois lois : la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, et la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. En outre, le préambule fait également état de divers règlements européens, et le délégué du ministre suggère de considérer que ces règlements servent aussi de fondement légal à l'arrêté en projet.

Ceci appelle les observations suivantes :

1. Même s'il contribue à déterminer le cadre juridique dans lequel est pris un arrêté du Gouvernement wallon, un règlement européen ne peut en constituer, à proprement parler, le fondement légal.

En effet, un arrêté du Gouvernement wallon ne peut trouver son fondement légal que dans un acte de droit interne.

2. Invité à préciser quelles sont, d'après lui, dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, les dispositions qui fournissent un fondement légal au projet d'arrêté, le délégué du ministre a fait état, d'une part, de l'article 3, § 1^{er}, 1/, et, d'autre part, de l'article 3, § 1^{er}, 2/.

Aucune de ces deux dispositions ne procure pourtant un fondement légal au projet d'arrêté :

a) L'article 3, § 1^{er}, 1/, de la loi du 28 mars 1975, précitée, habilite le pouvoir exécutif, en ce qui concerne les produits visés dans cette loi, à prendre, en particulier, "toutes les mesures pour l'exécution des organisations communes de marchés" qui sont élaborées sur la base des articles 36 et 37 ¹ du traité instituant la Communauté européenne.

Le projet d'arrêté tend, en tout cas aux articles 2 à 5, à concourir à l'exécution de règles fixées au titre de la politique agricole commune. Il contribue tout particulièrement à l'exécution du règlement (CE) n/ 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Il importe toutefois d'observer que ce règlement, qui se rapporte à la politique de développement rural, ne relève pas de la politique des organisations communes de marchés, seules visées par l'article 3, § 1^{er}, 1/, de la loi du 28 mars 1975, précitée.

Attirant l'attention sur la circonstance que le projet d'arrêté recourt au système intégré de gestion et de contrôle (SIGEC) mis en place par le règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, le délégué du ministre a souligné que "ce règlement relève du volet relatif à l'organisation des marchés dans la PAC". Sans entrer dans le détail de l'examen de cette question, il suffit de constater que le seul fait d'imposer le recours au système précité pour certains éléments de la mise en oeuvre concrète des dispositions prévues par le projet d'arrêté, ne suffit pas pour considérer que

(1) Anciennement les articles 42 et 43.

celui-ci assure "l'exécution des organisations communes de marchés" au sens de l'article 3, § 1^{er}, 1/, de la loi du 28 mars 1975, précitée.

b) De son côté, l'article 3, § 1^{er}, 2/, de la loi du 28 mars 1975, précitée, habilite le pouvoir exécutif à fixer diverses catégories de conditions auxquelles doivent satisfaire les produits visés par cette loi, notamment des conditions "de subsidie".

Ceci ne suffit pas à donner au Gouvernement le pouvoir de régler l'octroi des subventions qu'envisage le projet d'arrêté.

En effet, ces subventions, qui poursuivent l'objectif d'encourager des activités ou des comportements déterminés afin, comme l'indique le préambule du projet d'arrêté, de "contribuer à la mise en oeuvre des objectifs du réseau Natura 2000", n'ont pas pour objet de fixer des conditions auxquelles doivent satisfaire les produits visés par la loi du 28 mars 1975, précitée, et n'entrent donc pas dans les prévisions de l'article 3, § 1^{er}, 2/, de cette loi.

3. En ce qui concerne la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, il y a lieu d'observer que, selon son intitulé ainsi que bon nombre de ses dispositions, le projet d'arrêté organise un régime d'octroi d'"indemnités". Dans plusieurs de ses dispositions, il est aussi question de l'octroi d'"aides" ou de "subventions". En réalité, comme l'a expliqué le délégué du ministre, seules certaines des mesures prévues par le projet d'arrêté - en l'occurrence celles prévues par les articles 2 à 5, qui tendent à compenser les coûts supportés ou les pertes de revenus subies du fait de l'application des prescriptions applicables aux sites Natura 2000 - ressortissent à un système d'indemnisation proprement dit, tandis que les autres mesures, qui visent à encourager des activités ou des comportements déterminés, participent plutôt d'un mécanisme d'octroi de subventions.

C'est au bénéfice de cette précision, qu'il convient d'examiner si le projet d'arrêté dispose du fondement légal requis quant à l'objet de l'intervention financière de la Région wallonne.

.../...

a) Il convient d'abord de relever qu'aucune des dispositions de cette loi n'habilite le Gouvernement à organiser un système d'indemnisation tel que celui envisagé par les articles 2 à 5 du projet d'arrêté.

En effet, lors des travaux préparatoires du décret du 6 décembre 2001, qui a modifié la loi du 12 juillet 1973, précitée, pour y insérer un ensemble de dispositions relatives aux sites Natura 2000, un amendement avait été déposé en vue d'habiliter le Gouvernement à arrêter un mécanisme d'indemnisation en compensation des pertes de revenus résultant de la désignation d'un bien comme site Natura 2000. Cet amendement a été rejeté, au motif que "cela ouvrirait la porte à une suite débridée, voire sans fin, de demandes" ². Pour autant que nécessaire, ceci confirme que la loi du 12 juillet 1973, précitée, n'habilite pas le Gouvernement à mettre en place un système d'indemnisation tendant à compenser les coûts supportés ou les pertes de revenus subies du fait de l'application des prescriptions applicables aux sites Natura 2000.

b) La question de savoir si la loi du 12 juillet 1973, précitée, donne au Gouvernement le pouvoir d'organiser le régime d'octroi de subventions que prévoit le projet d'arrêté appelle davantage de développements.

Selon le délégué du ministre, les dispositions du projet d'arrêté en la matière trouveraient leur fondement légal dans l'article 36, cinquième tiret, et dans l'article 37, neuvième tiret, de la loi du 12 juillet 1973, précitée, qui habilite le Gouvernement à régler l'octroi de subventions en vue de favoriser l'adoption de toute mesure favorable à la biodiversité, respectivement, en forêt et en milieu rural.

⁽²⁾ *Doc. Parl. wall.*, 2000-2001, n° 250/49, p. 72

Le délégué du ministre a, sur ce point, souligné que le décret du 22 mai 2008, qui a inséré ces dispositions dans la loi du 12 juillet 1973, précitée, a tout spécialement voulu "renforcer les possibilités de financer des mesures de gestion dans et autour des sites Natura 2000". Et de citer, à l'appui de cette thèse, le passage suivant des travaux préparatoires du décret du 22 mai 2008 :

"Cette disposition vise à habiliter le Gouvernement à prendre toute mesure, assortie de subvention, en vue de favoriser la biodiversité en milieu forestier et dans l'espace rural de manière à pouvoir financer des engagements de la part des propriétaires et occupants visant à améliorer la gestion active des sites Natura 2000 dans et autour de ces sites. Les articles 36 et 37 sont actuellement trop restrictifs pour permettre de subventionner certaines mesures volontaires visant à améliorer l'état de conservation des espèces et des types d'habitats naturels pour lesquels les sites sont désignés, telles que, par exemple, la création de mares en milieu forestier. Plus largement, les termes utilisés permettent de favoriser la biodiversité dans l'ensemble de l'espace rural y compris forestier, également à l'égard d'espèces et d'habitats non visés par le réseau Natura 2000. L'amélioration de la biodiversité en dehors des sites peut au demeurant contribuer à renforcer l'état de conservation des espèces et des types d'habitats Natura 2000, par exemple en assurant leurs sources de nourriture sur leurs terrains de chasse lorsque ceux-ci sont situés hors du site Natura 2000."³.

On ne peut cependant perdre de vue l'existence du régime d'octroi de subventions propre aux sites Natura 2000 que le législateur a prévu à l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973, précitée, tel qu'il a été remplacé par le décret du 6 décembre 2001.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Le Gouvernement favorise la mise en oeuvre du régime de gestion active par :

- 1/ l'octroi, conformément à un règlement qu'il arrête, au plus tard dans les douze mois de l'entrée en vigueur du présent décret, et au bénéfice des personnes physiques et morales qu'il désigne, de subventions pour assurer l'exécution d'un contrat de gestion active, lorsqu'un tel contrat est conclu, ainsi que pour assurer la mise en oeuvre des mesures visées à l'article 25, § 3, alinéa 3;

⁽³⁾ *Doc. Parl. wall.*, 2007-2008, n/ 765/1, p. 7.

- 2/ la majoration des taux de son intervention dans les dépenses couvertes par les subsides qu'il octroie en vertu de l'article 37, lorsque les territoires concernés sont situés dans un site Natura 2000 ou dans un périmètre d'incitation.

Les subventions visées par la présente disposition ne peuvent être cumulées avec d'autres subventions ayant pour objet de favoriser le régime de gestion active des sites Natura 2000, en vertu, notamment, des législations ou réglementations relatives aux forêts ou à l'agriculture."

Par cette disposition, le législateur a déterminé le cadre dans lequel il entendait que fût organisé, en application de la loi du 12 juillet 1973, précitée, l'octroi de subventions spécialement destinées à encourager des activités ou des comportements favorables à la conservation des sites Natura 2000. On relève tout particulièrement, d'une part, que le législateur a imposé au Gouvernement l'obligation de mettre en place un système d'octroi de subventions à cette fin ⁴, mais aussi, d'autre part, qu'il a circonscrit en des termes très précis les hypothèses et les finalités du régime d'octroi de subventions à organiser.

Dans ces conditions, il ne peut être admis que, se fondant sur l'article 36, cinquième tiret, et sur l'article 37, neuvième tiret, de la loi du 12 juillet 1973, précitée, le Gouvernement organise en dehors des limites fixées par l'article 31 de la même loi un régime d'octroi de subventions spécialement destinées à encourager des activités ou des comportements favorables à la conservation des sites Natura 2000. Utiliser de la sorte les larges habilitations que les dispositions citées des articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973, précitée, donnent au Gouvernement, reviendrait à vider l'article 31 de sa substance ⁵.

L'on ne peut, à cet égard, souscrire à la thèse, exposée par le délégué du ministre, selon laquelle, en complétant comme il l'a fait les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973, précitée, le décret du 22 mai 2008 aurait implicitement modifié l'article 31 de la même loi.

⁽⁴⁾ Et ce, s'agissant des mesures prévues à l'article 31, alinéa 1^{er}, 1/, dans un délai déterminé.

⁽⁵⁾ Et en particulier l'article 31, alinéa 1^{er}, 2/, en ce qui concerne les subventions visées à l'article 37.

Sans doute les subventions visées à l'article 36, cinquième tiret, et à l'article 37, neuvième tiret, de la loi du 12 juillet 1973, précitée, peuvent-elles porter sur des mesures applicables, *a priori*, à tout type de milieu rural ou forestier en Région wallonne, et donc notamment - mais pas seulement - aux sites Natura 2000 et aux périmètres d'incitation établis autour de tels sites, que vise en particulier l'article 31. L'extrait cité plus haut des travaux préparatoires du décret du 22 mai 2008 confirme, du reste, cette solution.

Mais il ne résulte, ni du texte même des dispositions que le décret du 22 mai 2008 a insérées dans les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973, précitée, ni des travaux préparatoires de ce décret, que le législateur aurait entendu revenir, même implicitement, sur le choix qu'il a fait, lors de l'adoption du décret du 6 décembre 2001, choix selon lequel, dans le cadre de cette loi, le régime d'octroi de subventions spécialement destinées à encourager des activités ou des comportements favorables à la conservation des sites Natura 2000 serait organisé dans les limites fixées par l'article 31 de la loi.

En l'espèce, les subventions auxquelles se rapporte le projet d'arrêté, ont pour seul objet, comme l'indique le préambule, de "contribuer à la mise en oeuvre des objectifs du réseau Natura 2000". Le projet d'arrêté ne peut donc, sur ce point, trouver de fondement légal dans les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973, précitée.

En outre, les dispositions du projet d'arrêté, qui prévoient l'octroi de subventions, ont été conçues sans tenir compte des limites fixées par l'article 31 de la même loi.

En conséquence, la loi du 12 juillet 1973, précitée, ne procure aucun fondement légal à ces dispositions.

4. Enfin, aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne donne au Gouvernement le pouvoir d'adopter des mesures telles que celles envisagées par le projet d'arrêté.

Le Conseil d'État ne peut suivre la thèse, suggérée par le délégué du ministre, selon laquelle le projet d'arrêté pourrait être fondé sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, "si jamais les dispositions des règlements communautaires, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et de la loi du 28 mars 1975 étaient, le cas échéant, considérées comme insuffisantes pour fonder l'ensemble des dispositions dudit arrêté".

Selon l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement a le pouvoir de faire "les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets".

Cette disposition est interprétée en ce sens qu'elle donne au Gouvernement le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, mais qu'elle ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la portée de ce texte, à le compléter ou à le modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes ⁶.

En l'espèce, force est de constater qu'invoquer l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a, en réalité, d'autre raison d'être que de tenter de pallier le fait que les règlements européens cités au préambule et les lois du 12 juillet 1973 et du 28 mars 1975, précitées, ne confèrent nullement au Gouvernement le fondement légal requis pour le projet d'arrêté, et de combler ainsi une lacune dans l'ordonnancement législatif existant, ce qui, comme on vient de l'indiquer, ne peut être admis.

En conclusion, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal.

⁽⁶⁾ Le pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Gouvernements des Communautés et des Régions est le même que celui que reconnaît au Roi l'article 108 de la Constitution pour l'exécution des lois. Sur la portée et les limites de ce pouvoir, lire Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, Pas., 1993, I, p. 744; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, J.T., 1963, p. 589 ; M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, n° 16.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE