

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.801/4
DU 3 NOVEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 6 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet avant-projet de décret "modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en ce qui concerne la mise en oeuvre du régime 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.

I. Les dispositions relatives aux sites candidats au réseau Natura 2000

1. La définition de l'expression "site candidat au réseau Natura 2000" que donne la disposition appelée à former l'article 1^{er}*bis*, 18/*bis*, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (ci-après la loi du 12 juillet 1973) appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des explications des délégués du ministre que l'intention des auteurs du texte est uniquement de viser les sites qui ont été sélectionnés et publiés au Moniteur belge avant l'entrée en vigueur du décret en projet.

Aussi il conviendrait d'insérer les mots "avant l'entrée en vigueur du décret du ... modifiant la présente loi" entre les mots "publication au Moniteur belge" et les mots "mais qui n'a pas encore été désigné".

b) L'article 25, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 ne prévoyant pas de procédure de sélection de sites, mieux vaut remplacer les mots "en vertu de l'article 25, § 2" par les mots "en vue de sa désignation en vertu de l'article 25, § 2".

2. La disposition appelée à former l'article 28*bis* de la loi du 12 juillet 1973 appelle les observations suivantes :

a) Le texte de l'alinéa 1^{er} est rédigé en ce sens qu'en ce qui concerne l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, c'est uniquement "le mécanisme d'évaluation

.../...

appropriée des incidences et de dérogation" visé par cette disposition, qui est rendu applicable aux sites candidats au réseau Natura 2000.

Ainsi formulé, le texte pourrait donner à penser que la règle, énoncée par l'article 29, § 2, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, selon laquelle "l'autorité compétente ne marque son accord sur le plan ou le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné", ne s'applique pas aux sites candidats au réseau Natura 2000.

Or, comme l'ont confirmé les délégués du ministre, telle n'est pas l'intention des auteurs du texte. Au demeurant, si le texte devait être compris comme indiqué ci-dessus, il en résulterait une violation de l'article 6, § 3, seconde phrase, combiné avec l'article 4, paragraphe 5, 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 (ci-après la directive 92/43/CEE).

Aussi, le texte en projet doit être revu de manière à ne pas limiter la mesure dans laquelle l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 est rendu applicable aux sites candidats au réseau Natura 2000 ⁽¹⁾.

b) Après avoir énoncé la règle qui rend applicables aux sites candidats au réseau Natura 2000 les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 citées par le texte, l'alinéa 1^{er} assortit cette règle d'une exception, visant les hypothèses des parcelles bâties qui sont localisées en tout ou en partie dans le périmètre desdits sites.

⁽¹⁾ Il va de soi qu'en rendant applicable l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 aux sites candidats au réseau Natura 2000, le législateur ne rendrait pas applicables à ces sites les mots "au regard des prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000", qui figurent à l'alinéa 1^{er} de la disposition citée, puisque les sites candidats au réseau Natura 2000 n'ont pas fait - et n'ont pas vocation à faire - l'objet d'un arrêté de désignation en qualité de sites Natura 2000 au sens propre du terme (voir la définition de l'expression "site Natura 2000" que donne l'article 1^{er}*bis*, 18/, de la loi du 12 juillet 1973).

Il ne peut être perdu de vue qu'en rendant applicables aux sites candidats au réseau Natura 2000 les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 qu'il cite, l'alinéa 1^{er} en projet tend à transposer l'article 6, §§ 2 à 4, combiné avec l'article 4, paragraphe 5, de la directive 92/43/CEE.

Or, ces dispositions de droit européen n'autorisent nullement les États membres à soustraire purement et simplement et de manière générale les parcelles bâties du champ d'application des mesures de droit interne prises en vue de leur transposition.

Sans doute, comme l'explique le commentaire de l'article 8 que donne l'exposé des motifs, d'autres mesures de droit interne applicables aux sites candidats au réseau Natura 2000 - en particulier celles qui imposent l'obtention d'un permis d'urbanisme pour défricher ou modifier la végétation de ces sites ⁽²⁾ ainsi que les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 relatives à la protection des espèces ⁽³⁾ - peuvent-elles contribuer à assurer une certaine protection des sites concernés. Toutefois, elles sont loin de suffire à assurer, pour les sites en question, la transposition des dispositions citées de la directive 92/43/CEE.

Aussi, dans le texte en projet, il s'indique d'omettre les mots ", sauf dans les parcelles bâties qui sont localisées en tout ou en partie dans leur périmètre".

c) Comme l'ont confirmé les délégués du ministre, le pouvoir que l'alinéa 2 donne au Gouvernement est de nature réglementaire.

À cet égard, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

"Cet article 28*bis* applique aux sites candidats au réseau Natura 2000 le régime préventif des sites désignés, à savoir [...] les interdictions et mesures préventives générales arrêtées en vertu du § 2 de l'article 28 (fixées actuellement dans l'AGW du 23 octobre 2008 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000), [...].

Néanmoins, le Gouvernement aura la possibilité, dans le cadre de ce régime de protection primaire, de modifier le champ d'application et le contenu de ces interdictions et des mesures préventives générales s'il s'avère impossible ou

⁽²⁾ Article 84, § 1^{er}, 12/, et article 452/27, 4/, du CWATUPE.

⁽³⁾ Articles 2 à 5*ter* de la loi du 12 juillet 1973.

exagérément difficile de les appliquer sans modification aux sites candidats au réseau Natura 2000".

La mise en oeuvre d'une telle habilitation ne pourra avoir lieu que dans le respect de l'article 6, paragraphe 2, combiné avec l'article 4, paragraphe 5, de la directive 92/43/CEE, ainsi que du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

3. L'article 10 de l'avant-projet tend à compléter l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 en vue de prévoir que le régime d'indemnisation que cette disposition permet au Gouvernement de mettre en place puisse être étendu à la compensation de tout ou partie des pertes de revenus induites par la mise en oeuvre du régime de protection primaire visé à l'article 28*bis* de la même loi.

Cette disposition est de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour la Région wallonne. Aussi, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, elle requiert l'accord du Ministre du Budget. Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

4. Il est permis de se demander si l'introduction, dans la loi du 12 juillet 1973, d'un régime propre aux "sites candidats au réseau Natura 2000" n'implique pas que soient encore apportées à cette loi d'autres modifications que celles prévues par l'avant-projet.

Ainsi par exemple, n'y a-t-il pas lieu d'adapter l'article 6*bis*, § 3, et l'article 6*ter* de la loi du 12 juillet 1973, pour que ces dispositions s'appliquent, non seulement aux sites désignés comme sites Natura 2000, mais aussi aux sites candidats au réseau Natura 2000 ?

Ou encore, ne convient-il pas de revoir la règle, énoncée à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de la loi du 12 juillet 1973, en vertu de laquelle les sites que le Gouvernement propose à la Commission européenne d'identifier comme sites d'importance communautaire sont désignés comme sites Natura 2000 "dès qu'ils sont ainsi proposés" ?

II. Les objectifs de conservation des sites Natura 2000

1. Dans le texte appelé à former l'article 1^{er}*bis*, 21/*bis*, de la loi du 12 juillet 1973, l'avant-projet de décret tend à donner une définition de la notion d'"objectifs de conservation du site", qu'utilisent plusieurs dispositions en projet. En outre, le texte appelé à former l'article 25*bis* de la loi du 12 juillet 1973 se donne pour objet, pour reprendre les termes du commentaire de l'article 3 que donne l'exposé des motifs, de "(définir) le contenu substantiel des objectifs de conservation", en déterminant plus particulièrement, au paragraphe 1^{er} de l'article 25*bis* en projet, le contenu minimal de ces objectifs.

Comme le relève l'exposé des motifs, la notion d'"objectifs de conservation du site" est une notion fondamentale dans la directive 92/43/CEE. Elle est expressément utilisée dans la première phrase de l'article 6, paragraphe 3, de la directive, qui prévoit que

"tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site".

Aucune disposition de droit européen ne définit la notion d'"objectifs de conservation du site" de manière explicite et spécifique.

C'est aux États membres qu'il incombe de déterminer concrètement, en établissant les mesures de conservation des sites Natura 2000 ⁽⁴⁾, quels sont les objectifs de conservation de ceux-ci.

À cette occasion, il leur appartient de respecter les principes et l'économie générale de la directive 92/43/CEE ainsi que, en ce qui concerne les zones de protection spéciale visées par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après la directive 2009/147/CE), des dispositions pertinentes de cette directive.

Il convient aussi de noter que, dans un arrêt du 7 septembre 2004 auquel se réfère l'exposé des motifs à plusieurs reprises, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que les objectifs de conservation des sites, visés dans la première phrase de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE, "peuvent, ainsi qu'il ressort des articles 3 et 4 de la directive habitats ⁽⁵⁾ et, en particulier, du paragraphe 4 de cette dernière disposition, être déterminés en fonction, notamment, de l'importance des sites pour le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un type d'habitat naturel de l'annexe I de ladite directive ou d'une espèce de l'annexe II de celle-ci et pour la cohérence de Natura 2000, ainsi que des menaces de dégradation ou de destruction qui pèsent sur eux" ⁽⁶⁾.

Aucun texte de droit européen ne définissant expressément la notion d'"objectifs de conservation du site" au sens de la directive 92/43/CEE, il est douteux que les États membres puissent, comme l'envisage l'avant-projet de décret, préciser de manière générale et abstraite le contenu de cette notion dans des dispositions dotées d'une portée normative. En l'espèce, les dispositions internes ayant un pareil objet risquent, en effet, d'occulter le fait que la notion en cause est une notion de droit européen ayant vocation à s'appliquer en réseau dans l'ensemble de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Ceci en application :
- de l'article 4, paragraphe 1^{er} ou paragraphe 2, de la directive 2009/147/CE, en ce qui concerne les zones de protection spéciale visées par cette directive;
- de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la directive 92/43/CEE, en ce qui concerne les zones spéciales de conservation au sens de cette directive.

⁽⁵⁾ Il s'agit de la directive 92/43/CEE.

⁽⁶⁾ Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec., p. I-7405, point 54.

Cette analyse n'est pas démentie par le fait que le droit européen confère aux États membres, lorsqu'ils établissent les mesures de conservation des sites Natura 2000, le pouvoir de déterminer concrètement les objectifs de conservation de ceux-ci et qu'il leur donne, à cette fin, une certaine marge d'appréciation. En effet, l'on ne peut confondre l'exercice concret d'un tel pouvoir site par site et l'adoption d'un texte contenant, comme c'est le cas du décret en projet, des dispositions générales et abstraites tendant à définir la notion d'"objectifs de conservation du site" et à en déterminer la consistance.

La critique qu'appelle sur ce point l'avant-projet de décret n'est pas non plus contredite par la circonstance que, comme le fait apparaître le commentaire de l'article 1^{er} que donne l'exposé des motifs, les auteurs du texte se sont inspirés, pour la définition de l'expression "objectifs de conservation du site", du passage indiqué ci-dessus de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 septembre 2004. Il suffit, à cet égard, de constater que, dans cet arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne ne prétend, ni donner une définition de la notion d'"objectifs de conservation du site", ni déterminer de manière exhaustive en quoi lesdits objectifs doivent consister : la Cour se limite en effet à indiquer quelques éléments en fonction desquels ces objectifs peuvent être déterminés, en prenant soin de préciser, par le mot "notamment", que, ce faisant, elle ne prétend pas à l'exhaustivité.

En tout état de cause, la définition que l'article 25*bis* en projet fournit du contenu minimum des objectifs de conservation d'un site est critiquable au regard du droit européen. En effet, en considérant que ce minimum consiste à "assurer, à l'échelle du site, le maintien de l'état de conservation des types d'habitats naturels et des populations d'espèces pour lesquels le site a été désigné" - c'est-à-dire, comme l'indique l'exposé des motifs, à assurer "le maintien de la situation existante" -, le paragraphe 1^{er} de l'article 25*bis* en projet néglige le fait qu'en vertu de la directive 92/43/CEE et, en ce qui concerne les zones de protection spéciale, de la directive 2009/147/CE, les mesures de conservation à prendre doivent consister, selon les cas, non seulement à maintenir l'état de conservation existant, mais aussi, si la situation qui se présente le rend nécessaire, à

l'améliorer ou à rétablir un état de conservation favorable ⁽⁷⁾. Sans doute le paragraphe 2 de l'article 25*bis* en projet permet-il au Gouvernement de fixer, dans l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000, des objectifs de conservation du site spécifiques visant l'amélioration de l'état de conservation des types d'habitats naturels et des espèces pour lesquels le site a été désigné, mais il ne s'agit là que d'une simple faculté laissée au Gouvernement, lequel, de surcroît, aurait à prendre en compte, à cette occasion, non seulement les potentialités biologiques de restauration des sites, mais aussi les exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que les particularités locales.

2. Selon l'avant-projet, seuls les objectifs de conservation du site spécifiques visés à l'article 25*bis*, § 2, en projet ont vocation à figurer dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 ⁽⁸⁾.

Quant aux autres objectifs de conservation des sites, on comprend implicitement, à la lecture de l'article 25*bis*, § 1^{er}, en projet, et, de manière plus explicite, à la lecture de l'exposé des motifs et du commentaire des articles 1^{er} et 3 :

a) qu'ils seraient déduits de données relatives à l'état de conservation des sites, qui ont été prises en considération lors de la sélection de ceux-ci en vue de leur désignation comme sites Natura 2000, l'exposé des motifs et le commentaire des articles 1^{er} et 3 indiquant qu'il s'agit, d'une part, de données figurant dans divers documents, en particulier les "formulaire standards de données" transmis à la

⁽⁷⁾ En maintes de ses dispositions (voir notamment l'article 1^{er}, a), k) et l), l'article 2, paragraphe 2, l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 4, paragraphe 4), la directive 92/43/CEE indique que les mesures à prendre pour la conservation des habitats qu'elle tend à protéger doivent assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats et espèces concernés.

L'article 3 de la directive 2009/147/CE montre aussi que les mesures à prendre pour assurer la conservation des habitats que celle-ci tend à protéger doivent tendre, non seulement à maintenir les habitats existants, mais aussi, si nécessaire, à prendre des mesures de rétablissement d'habitats. Voir également l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 13 décembre 2007, qui, à propos des zones de protection spéciale, indique que la protection de ces zones "doit (...), selon la situation qui se présente, comporter des mesures positives visant à conserver et à améliorer l'état du site" (Commission/Irlande, C-418/04, Rec., p. I-10.947, point 154).

⁽⁸⁾ Voir l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 8/, en projet.

Commission européenne au moment de la sélection des sites, la cartographie figurant en annexe des arrêtés de désignation des sites, et les futurs "cahiers d'habitats" à établir par l'administration, voire aussi, d'autre part, de données correspondant aux "meilleures connaissances scientifiques disponibles, par exemple dans la littérature";

b) et que lesdites données pourraient faire l'objet d'une actualisation, au gré de l'évolution des connaissances scientifiques ou si l'évolution naturelle du site le justifie.

L'avant-projet n'est pas admissible juridiquement.

Il est en effet gravement contraire à la sécurité juridique de prévoir que le contenu concret d'un instrument aussi important que les objectifs de conservation des sites Natura 2000, qui, comme déjà indiqué, sont à fixer à l'occasion de la détermination des mesures qu'il incombe aux États membres de prendre en vue d'assurer la conservation de ces sites, et qui sont appelés à constituer, pour l'administration et pour les particuliers, des normes de référence, spécialement en vue de l'adoption des mesures de gestion active des sites et de l'application de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, doive être déduit de données éparées, figurant dans des documents divers, dont, de surcroît, l'identification précise risque fort, dans un certain nombre de cas, d'être pour le moins aléatoire ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾. Et le texte en projet aggrave encore l'atteinte à la sécurité juridique en envisageant que les données en question puissent être actualisées - sans indiquer ni par qui, ni selon quelle procédure - au gré de l'évolution des connaissances scientifiques ou si l'évolution naturelle du site le justifie.

⁽⁹⁾ Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des futurs "cahiers d'habitats" et de la "littérature", non autrement identifiée, dont fait état le commentaire de l'article 3.

⁽¹⁰⁾ Il est rappelé à cet égard que la transposition d'une directive européenne implique l'adoption de mesures dotées de la spécificité, de la précision et de la clarté requises afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique, laquelle exige, notamment, une publicité adéquate pour ces mesures, de manière à permettre que les sujets de droit concernés soient à même de connaître l'étendue de leurs droits et de leurs obligations (voir en ce sens, à propos de la publication des cartes délimitant les zones de protection spéciale visées par la directive 79/409/CEE, C.J.U.E., 27 février 2003, Commission/Belgique, C-415/01, Rec., p. I-2081, point 21).

En outre, si les objectifs de conservation des sites Natura 2000 ne figurent pas dans un acte publié au Moniteur belge, la section de législation n'aperçoit pas comment leur respect pourrait légalement être rendu obligatoire ⁽¹¹⁾.

Aussi, puisque les objectifs de conservation d'un site Natura 2000 déterminé sont à fixer à l'occasion de l'établissement des mesures de conservation de ce site et que, dans le système mis en place par la Région wallonne, les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, qui doivent être publiés au Moniteur belge ⁽¹²⁾, ont tout particulièrement vocation à définir ces mesures de conservation ou, à tout le moins, à en déterminer les éléments de base ⁽¹³⁾, c'est assez logiquement dans ces arrêtés, et en suivant la procédure prévue pour leur élaboration (ou leur modification, s'il est nécessaire de procéder à une actualisation), qu'il convient de fixer lesdits objectifs.

3. À lire le commentaire de l'article 3 que donne l'exposé des motifs, les objectifs de conservation des sites Natura 2000 ont vocation à avoir une portée contraignante. Selon le commentaire de l'article 3, l'avant-projet leur conférerait une valeur décrétable en ce qui concerne le maintien de l'état de conservation existant à respecter dans chaque site, que vise l'article 25bis, § 1^{er}, en projet. Quant aux objectifs de conservation spécifiques, fixés dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, la disposition appelée à former l'article 26, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 leur attribue une valeur réglementaire.

L'avant-projet appelle sur ce point les observations suivantes :

a) S'agissant de l'attribution d'une valeur décrétable aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 en ce qui concerne le maintien de l'état de

⁽¹¹⁾ En vertu de l'article 190 de la Constitution, "aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale (...) n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi". Il résulte des articles 56 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qu'en ce qui concerne les dispositions et les décisions prises par les autorités régionales, leur publication doit se faire au *Moniteur belge*.

⁽¹²⁾ Comme le rappelle incidemment l'article 26, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973.

⁽¹³⁾ Voir l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973, tant dans sa version actuelle que dans celle que l'avant-projet tend à y substituer.

conservation existant, outre ce qui a été dit dans les observations n^{os} 1 et 2 ci-avant, force est de constater que l'avant-projet ne contient pas de disposition dont il serait permis de déduire une telle solution. L'on ne peut, à cet égard, suivre la thèse, que semble suggérer le commentaire de l'article 3 donné par l'exposé des motifs, selon laquelle cette solution pourrait être inférée de l'article 29, § 2, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, qui, en érigeant en principe que l'autorité chargée de se prononcer sur un plan ou un projet visé par cette disposition doit s'assurer que ce plan ou ce projet ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné, consacrerait du même coup une interdiction de principe de compromettre la réalisation des objectifs de ce site ⁽¹⁴⁾. En effet, le seul fait que l'autorité doive avoir égard aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 pour apprécier si un plan ou un projet est de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce site n'a pas pour effet, comme tel, d'imposer le respect desdits objectifs de conservation.

Il en va différemment pour les objectifs de conservation spécifiques fixés dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, dès lors que la disposition appelée à former l'article 26, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 leur attribue expressément une valeur réglementaire.

b) En tout état de cause, quels que soient les objectifs de conservation concernés, pour que ces objectifs aient bien la force contraignante que les auteurs de l'avant-projet entendent leur conférer, encore faut-il qu'ils se prêtent, eu égard à leur contenu, à constituer de véritables règles de droit ⁽¹⁵⁾, et non pas de simples lignes directrices, destinées uniquement à servir de source d'inspiration et non pas à lier inconditionnellement, ou de simples priorités ou options dont la réalisation appellerait nécessairement l'adoption d'autres mesures ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Ceci sous réserve de l'application des alinéas 4 et 5 de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973.

⁽¹⁵⁾ Voir déjà l'avis 30.541/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 mars 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2000-2001, n/ 250/1, p. 117).

⁽¹⁶⁾ À propos des objectifs du régime de gestion active visés par la version actuelle de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 7/, de la loi du 12 juillet 1973, voir l'avis 46.197/4 à 46.204/4, donné le 25 mars 2009 sur huit projets d'arrêtés du Gouvernement wallon de désignation de sites Natura 2000.

4. Il résulte des observations qui viennent d'être faites que les dispositions de l'avant-projet relatives aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 doivent être fondamentalement revues.

III. La définition des types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000, et les mesures de protection qui s'y appliquent

Comme l'indique l'exposé des motifs, les auteurs de l'avant-projet souhaitent "mettre en place un zonage uniforme au sein des sites Natura 2000, fondé sur la définition préalable, dans un arrêté général prenant la forme d'un "catalogue", des types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées dans les sites Natura 2000 et des mesures de protection qui y sont applicables". L'exposé des motifs ajoute que "cette technique de "zonage" permet de séparer l'opération de désignation de sites proprement dite (périmètres, dénomination, découpage en unités de gestion, identification des parcelles cadastrales) de l'édiction des mesures de protection qui leur seront applicables, qui auparavant étaient répétées dans chaque arrêté de désignation" et que, "désormais, l'arrêté de désignation se contentera de délimiter géographiquement les unités de gestion, dont la légende et les prescriptions applicables seront fixées dans l'arrêté "catalogue". En ce qui concerne les mesures de protection applicables dans les différents types d'unités de gestion, il résulte du commentaire de l'article 7 donné par l'exposé des motifs que le futur arrêté "catalogue" comportera les interdictions et autres mesures préventives "particulières" pour chaque type d'unité de gestion. Aussi, selon les termes de la note au Gouvernement wallon, "les projets d'arrêtés de désignation des sites ne reprendront plus les mesures particulières de chaque unité de gestion".

Les dispositions de l'avant-projet sur ce point appellent deux observations :

1. Dans le dispositif en projet, comme l'ont confirmé les délégués du ministre, l'habilitation qu'il est envisagé de donner au Gouvernement pour adopter l'arrêté "catalogue" figure dans deux dispositions distinctes : d'une part, dans la disposition appelée à former l'article 25^{ter} de la loi du 12 juillet 1973, qui prévoit que "le Gouvernement établit et définit les types d'unité de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000"; et, d'autre part, dans la disposition appelée à former l'article 28, § 3, de la loi du 12 juillet 1973, qui, en son alinéa 1^{er}, charge le Gouvernement d'arrêter, "pour chaque type d'unité de gestion, les interdictions particulières et les autres

.../...

mesures préventives particulières qui y sont applicables" et, en son alinéa 3, précise les conditions et la procédure à observer pour revoir lesdites interdictions et autres mesures préventives particulières.

Il est inutilement compliqué de consacrer deux dispositions distinctes à l'habilitation conférée au Gouvernement d'adopter l'arrêté "catalogue".

Au demeurant, la section de législation n'aperçoit pas clairement quelle différence établir entre la définition des types d'unité de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000, visée à l'article 25^{ter} en projet, et la détermination des interdictions particulières et autres mesures préventives particulières qui y sont applicables, qu'envisage l'article 28, § 3, en projet.

L'attention est attirée sur le fait que la distinction que fait l'avant-projet entre ces deux articles est de nature à susciter des difficultés en ce qui concerne le régime des infractions aux règles contenues dans l'arrêté "catalogue" envisagé : en effet, en vertu de l'article 63 de la loi du 12 juillet 1973, la violation d'un arrêté pris en application de l'article 28 de cette loi est une infraction de troisième catégorie, tandis que la violation de dispositions prises en exécution d'un article tel que l'article 25^{ter} en projet ne peut être constitutive que d'une infraction de quatrième catégorie.

En conséquence, mieux vaut consacrer un seul article à l'habilitation conférée au Gouvernement d'adopter l'arrêté "catalogue", en étant attentif aux effets du choix de cet article sur le régime des infractions audit arrêté.

2. En étant rédigé en ce sens que le Gouvernement arrête les interdictions "particulières" et autres mesures préventives "particulières" applicables dans les divers types d'unités de gestion, l'article 28, § 3, en projet peut donner à penser que le Gouvernement est chargé d'arrêter ces prescriptions de manière particulière pour chaque site Natura 2000.

Or, comme l'indiquent les passages précités de l'exposé des motifs et de la note au Gouvernement wallon, et comme l'ont confirmé les délégués du ministre, telle n'est pas la volonté des auteurs de l'avant-projet, cette volonté étant plutôt que l'arrêté "catalogue" fixe de manière générale, pour les divers types d'unités de gestion susceptibles

.../...

d'être délimitées dans l'ensemble des sites Natura 2000, les mesures de protection qui y sont applicables.

Il convient d'être d'autant plus attentif à éviter toute équivoque dans la terminologie que d'autres interdictions ou mesures préventives - celles qu'envisagent les dispositions appelées à former l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 9/, et l'article 28, § 3, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973 - peuvent être fixées, cas par cas, dans chaque arrêté particulier de désignation d'un site Natura 2000. Sans doute les auteurs de l'avant-projet ont-ils entendu donner une solution destinée à empêcher toute confusion entre ces deux catégories d'interdictions et de mesures préventives, en qualifiant de "spécifiques" les prescriptions visées par les deux dernières dispositions citées, ce qui les distinguerait des interdictions et mesures préventives "particulières" contenues dans l'arrêté "catalogue". Il n'est cependant pas certain que ceci suffise à mettre en évidence la différence de portée de ces deux catégories de prescriptions et à supprimer tout risque de confusion. Au demeurant, on ne peut manquer de relever que, dans une disposition, en l'occurrence l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 9/, en projet, les auteurs de l'avant-projet font eux-mêmes la confusion qu'ils souhaitent éviter ⁽¹⁷⁾.

Aussi, mieux vaut-il présenter les interdictions et autres mesures préventives applicables pour chaque type d'unité de gestion, comme étant des prescriptions de caractère général.

IV. Autres observations

1. L'article 1^{er} de l'avant-projet tend à compléter l'article 1^{er}*bis*, 30/, de la loi du 12 juillet 1973, qui tend à indiquer ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "directive 79/409/CEE" au sens de cette loi.

⁽¹⁷⁾ Voir les termes " toute autre mesure préventive particulière spécifique ".

À lire la disposition à l'examen, pour l'application de la loi du 12 juillet 1973, les mots "directive 79/409/CEE" désigneraient la "directive 79/409/CEE du Conseil des Communautés européennes, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, telle que codifiée et remplacée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages".

Il ne peut être perdu de vue que la directive 2009/147/CE a, en son article 18, abrogé la directive 79/409/CEE.

Il y a donc lieu, dorénavant, de faire référence à la directive 2009/147/CE, et non plus à la directive 79/409/CEE. Il importe peu, à cet égard, que, pour reprendre des termes utilisés dans le commentaire de l'article 1^{er} que donne l'exposé des motifs, la référence à la directive 79/409/CEE "reste culturellement très prégnante".

L'avant-projet sera revu en conséquence.

2. En ce qui concerne l'article 5 de l'avant-projet, dans la disposition appelée à former la seconde phrase de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973, il convient de faire état de la procédure de concertation visée au paragraphe 3, et non pas au paragraphe 4.

3. L'article 12 de l'avant-projet appelle l'observation suivante :

À juste titre, à la suite de ce que prévoit l'alinéa 1^{er}, les alinéas 2 et 3 abrogent les dispositions qui, dans le préambule des annexes VIII, IX et XI de la loi du 12 juillet 1973, habilitent le Gouvernement à modifier ces annexes suite à l'adaptation au progrès technique et scientifique prévues, selon le cas, à l'article 15 de la directive 79/409/CEE ou à l'article 19 de la directive 92/43/CEE.

Mais l'alinéa 1^{er} a aussi pour effet de priver de raison d'être d'autres dispositions qui, dans le préambule des annexes I, II, IV, V, VI et VII de la loi du 12 juillet 1973, habilitent le Gouvernement à modifier ces annexes. Le texte doit être complété pour abroger également lesdites dispositions.

.../...

4. Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'un décret, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lequel le Gouvernement ne peut "ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

En outre, il ne peut être perdu de vue qu'est en cause, en l'espèce, l'exécution d'obligations de droit européen et que la Région wallonne est tenue de respecter les délais prescrits à cette fin.

L'article 13 de l'avant-projet sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY