

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.235/4
DU 2 MARS 2011

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 3 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions 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^o, 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. Quant aux formalités préalables

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces ¹.

Tel est le cas du présent projet d'arrêté, en ce qu'il règle l'octroi de subventions à des « propriétaires publics » au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000, ce qui vise, notamment, les communes et les provinces ².

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a, en l'espèce, pas été consulté.

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

II. Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Le projet d'arrêté contient plusieurs dispositions dont il résulte que les subventions visées par le titre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 sont destinées à s'appliquer à des parcelles situées, non seulement dans un site Natura 2000, mais

¹ Les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} juillet 1993 ont été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 est soumise à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (voir l'article 43 du décret du 6 novembre 2008), lequel arrêté n'a à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, pas encore été pris.

² Voir la définition de l'expression « propriétaire public » que donne l'article 1^{er}, 12^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009.

aussi dans un site candidat au réseau Natura 2000 ³. En outre, à défaut de modification sur ce point de l'article 7 du même arrêté, cette dernière disposition paraît, désormais, devoir être comprise en ce sens que la subvention qu'elle prévoit est également destinée à s'appliquer tant aux sites candidats au réseau Natura 2000 qu'aux sites Natura 2000.

Or, le Gouvernement ne dispose pas d'un fondement légal suffisant pour prévoir et régler ainsi l'octroi de subventions destinées à favoriser certaines activités ou certains comportements dans les sites candidats au réseau Natura 2000.

a) Il convient tout d'abord d'observer que l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, qui est visé au préambule du projet d'arrêté, ne permet pas au Gouvernement de prendre des dispositions en ce sens.

En effet, à la différence des indemnités ⁴, les subventions accordées sur la base de cette disposition de la loi du 12 juillet 1973 ne peuvent l'être pour des parcelles situées dans un site candidat au réseau Natura 2000.

Ceci peut être déduit, en particulier, de la phrase introductive de l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973, qui, en indiquant que les subventions doivent tendre à favoriser « la mise en œuvre du régime de gestion active » ou « l'adoption de toute mesure susceptible de contribuer à la cohérence du réseau Natura 2000 », fait référence à des notions - le « régime de gestion active » et le « réseau Natura 2000 » - qui s'appliquent uniquement aux sites désignés en qualité de sites Natura 2000, et non pas aux sites candidats au réseau Natura 2000 ⁵.

En effet :

- d'une part, il ressort de l'article 1^{er}bis, 20°, de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 11°, a), et de l'article 27 de la loi du 12 juillet 1973 que l'expression « régime de gestion active » s'applique uniquement aux sites désignés comme sites Natura 2000 ;

- et, d'autre part, la définition du « réseau Natura 2000 » que procure l'article 1^{er}bis, 17°, de la loi du 12 juillet 1973, combinée avec celle des termes « zone spéciale de conservation » et « zone de protection spéciale », que fournissent le 15° et le 16°

³ Voir en particulier les modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 17, 1°, à l'article 21, 1°, et à l'article 22, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, ainsi que le texte qui, selon le projet d'arrêté, est appelé à former l'article 19, alinéa 1^{er}, 1°, du même arrêté.

⁴ Voir l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, complété par le décret du 22 décembre 2010.

⁵ De la définition du « site candidat au réseau Natura 2000 » que donne l'article 1^{er}bis, 18°bis, de la loi du 12 juillet 1973, il suit qu'un tel site se caractérise, notamment, par le fait qu'il n'a pas encore été désigné comme site Natura 2000.

du même article, montre que l'expression « réseau Natura 2000 » n'a, pareillement, vocation à s'appliquer qu'aux sites désignés en qualité de sites Natura 2000.

b) Le préambule du projet d'arrêté vise également l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973.

Il est vrai que cette disposition confère au Gouvernement d'assez larges habilitations en vue d'encourager des activités ou des comportements favorables à la biodiversité en milieu rural.

Toutefois, on ne peut perdre de vue qu'en adoptant la disposition qui forme, aujourd'hui, l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973, le législateur a déterminé le cadre dans lequel il entendait que fût organisé, en application de cette loi, l'octroi de subventions ou d'indemnités ayant spécialement égard aux particularités du régime des sites Natura 2000 et des sites candidats au réseau Natura 2000. La section de législation relève tout particulièrement sur ce point, que, dans cette disposition, le législateur a circonscrit en des termes très précis les hypothèses et les finalités du régime d'octroi de subventions et d'indemnités qu'il envisage. Dans ces conditions, il ne peut être admis que, se fondant sur l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973, 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 ou des sites candidats au réseau Natura 2000. Utiliser de la sorte les larges habilitations que l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 donne au Gouvernement, reviendrait à vider l'article 31 de sa substance^{6 - 7}.

c) Ni l'article 26, ni l'article 27 de la loi du 12 juillet 1973, également visés au préambule du projet d'arrêté, ni, au demeurant, aucune autre disposition de nature législative, ne fournissent au Gouvernement le pouvoir de prévoir et de régler l'octroi de subventions destinées à favoriser certaines activités ou certains comportements dans les sites candidats au réseau Natura 2000.

d) Le projet d'arrêté sera donc revu pour en omettre les dispositions qui ont cet objet.

⁶ Et en particulier l'alinéa 1^{er}, 2^o, de l'article 31, qui permet au Gouvernement de majorer les 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.

⁷ Voir déjà en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis 45.798/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 4 février 2009 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009.

2. Il conviendrait de modifier l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, de manière à faire apparaître qu'en ce qui concerne les indemnités, il s'applique, non seulement aux sites Natura 2000, mais aussi aux sites candidats au réseau Natura 2000.

3. L'ensemble des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 doivent être passées en revue et, là où c'est nécessaire, modifiées, afin de s'assurer de l'actualité des références qui sont faites à des règlements européens.

Observations particulières

Préambule

1. Comme indiqué dans l'observation générale n° 1, seul l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 procure un fondement légal à l'arrêté en projet.

Aussi, dans l'alinéa 1^{er} du préambule, la mention des articles 26, 27 et 37 de la loi du 12 juillet 1973 sera omise.

2. À l'alinéa 2 du préambule, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2006 mettant en place les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet ; cet alinéa doit être omis⁸.

Il en va de même des alinéas 4 à 11 qui visent huit arrêtés de désignation de sites Natura 2000.

3. Le programme de développement rural 2007-2013 approuvé par la Commission européenne le 30 novembre 2007 ne constitue pas un fondement juridique de l'arrêté en projet ; ce visa doit être omis ou faire l'objet d'un considérant⁹.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29 et 30.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 40 et formule F 3-3.

4. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être mentionné comme suit :

« Vu l'avis 49.235/4 du Conseil d'État, donné le 2 mars 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; »¹⁰.

Dispositif

Article 2

Les mots « Sans préjudice de l'alinéa 1^{er} », figurant au début de la disposition appelée à former l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, sont inutiles et ambigus. Ils seront donc omis.

Articles 3 et 5

1. Dans les dispositions appelées à former l'article 3, 4^o et 4^o*bis*, et l'article 5, 4^o et 4^o*bis*, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, il est prévu d'imposer, comme condition en vue de bénéficier de l'indemnité prévue par l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, l'obligation de respecter, non pas l'ensemble des prescriptions applicables, selon le cas, dans les sites Natura 2000 ou dans les sites candidats au réseau Natura 2000, mais seulement les mesures préventives générales prises en vertu de l'article 28, § 2, de cette loi ainsi que, s'agissant des sites Natura 2000, « les mesures reprises dans les arrêtés de désignation ».

Il en résulte notamment que ne sont pas visées l'obligation générale prévue par l'article 28, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973, ou encore les mesures préventives particulières visées à l'article 28, § 3, alinéa 1^{er}, de la même loi.

Or, l'indemnité prévue par l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 est, selon les termes de cette disposition, destinée à « compenser tout ou partie des pertes de revenus induites par la mise en œuvre du régime préventif et du régime de protection primaire visé à l'article 28*bis* », ce qui implique l'obligation de respecter l'ensemble des prescriptions applicables au titre de l'un ou de l'autre de ces régimes.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

¹⁰ *Ibid.*, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

2. En ce qui concerne la disposition appelée à remplacer l'article 5, 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, il s'indiquerait de préciser que, comme on suppose que telle est la volonté des auteurs du texte, la notion d'« arbres d'intérêt biologique » s'entend au sens du texte qui, selon le projet d'arrêté examiné ce jour sous le numéro de rôle 49.236/4, est appelé à former l'article 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000.

Article 6

La disposition appelée à former l'article 6, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 mentionne « la date de publication du présent arrêté » or il s'agira de la date de publication de l'arrêté en projet.

Mieux vaut donc écrire « à la date de publication de l'arrêté du Gouvernement wallon du ... modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000 ».

Article 7

L'article 7, § 2, en projet est rédigé en des termes donnant à penser qu'il est destiné à s'appliquer uniquement aux communes et, parmi celles-ci, aux communes propriétaires de moins de 100 hectares de forêt.

Or il résulte des explications du délégué du ministre :

1° que les auteurs du projet d'arrêté souhaitent que l'article 7, § 2, en projet s'applique à l'ensemble des « propriétaires publics » au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009¹¹, et non pas seulement aux communes ;

2° s'agissant de la référence aux 100 hectares de forêt, que le texte en projet exprime simplement l'idée que les propriétaires publics de moins de 100 hectares de forêt peuvent aussi bénéficier de la subvention supplémentaire à laquelle se rapporte le texte à l'examen.

¹¹ Voir la définition de l'expression « propriétaire public » que donne l'article 1^{er}, 12°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009.

Compte tenu de ces précisions et vu les termes dans lesquels est rédigé l'article 71 du Code forestier, l'intention poursuivie par les auteurs du projet d'arrêté paraîtrait être mieux exprimée en remplaçant l'article 7, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 par une disposition rédigée comme suit :

« La subvention supplémentaire visée au § 1^{er} est également accessible aux propriétaires publics, quelle que soit la superficie de forêt dont ils sont propriétaires, aux mêmes conditions que celles visées au § 1^{er}, pour les surfaces excédant le minimum prescrit par l'article 71, alinéa 1^{er}, 4°, et par l'article 71, alinéa 2, du Code forestier ».

Article 11

Dans la phrase par laquelle il est envisagé de compléter l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, le texte doit préciser le contenu et la portée de l'obligation, faite à l'administration, d'évaluer l'opportunité de la demande de subvention « sur la base du rapport coût-bénéfice ».

Article 12

Dans la mesure où le projet prévoit qu'une « copie de la matrice cadastrale concernée » peut accompagner le formulaire de demande de subventions, il n'est pas nécessaire de prévoir, même de manière alternative, de joindre « une copie de l'acte de propriété de la (ou des) parcelle(s) concernée(s) », pareil document étant de nature à s'immiscer dans la vie privée et familiale des personnes qui y sont mentionnées ¹².

Mieux vaut alors remplacer les mots « d'une copie de l'acte de propriété de la (ou des) parcelle(s) concernée(s) ou une copie de la matrice cadastrale concernée » par les mots « une copie de la matrice cadastrale concernée ou de tout autre document de nature à établir la propriété de la ou des parcelles concernées ».

Article 17

Dans l'alinéa 1^{er}, seconde phrase, de la disposition appelée à remplacer l'article 20, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, il n'y a pas lieu de désigner l'organisme ou le centre de recherche chargé d'établir la méthodologie que vise le texte : la désignation de cet organisme ou de ce centre de recherche doit, en effet, résulter

¹² Voir, pour une observation similaire, l'avis 37.479/4, donné le 19 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 2004 portant exécution du décret du 18 décembre 2003 relatif aux établissements d'hébergement touristique.

d'une décision prise dans le respect de la législation relative aux marchés publics et n'a pas sa place dans un texte de portée normative.

Article 20

Selon la disposition à l'examen, lorsque le demandeur d'une indemnité ou d'une subvention régie par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 cède à un tiers le bien auquel se rapporte l'indemnité ou la subvention, il est tenu d'informer le cessionnaire des obligations applicables. Le texte ajoute que « le cessionnaire doit respecter ces obligations ».

Sans doute les auteurs du projet d'arrêté entendent-ils viser, non pas seulement le demandeur, mais aussi le bénéficiaire de l'indemnité ou de la subvention.

Par ailleurs, pour que le cessionnaire soit effectivement tenu de respecter les obligations applicables, il ne suffit pas de l'informer de ces obligations, mais il faut aussi qu'il marque son accord sur celles-ci.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 21

À l'instar de ce qui a été dit dans l'observation sur l'article 20, il convient sans doute de faire état, non pas seulement du demandeur, mais aussi du bénéficiaire de l'indemnité ou de la subvention.

Article 24

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, en faisant état du « présent arrêté », la disposition à l'examen vise en réalité l'arrêté en projet, et non pas l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009. Aussi, elle ne doit pas être insérée dans ce dernier, mais est à présenter comme une disposition autonome.

Par ailleurs, en ce qui concerne la rétroactivité que prévoit la disposition à l'examen, il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle

respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue pour tenir compte de cette observation.

Article 25 (nouveau)

L'exécutoire fait défaut ¹³.

Observation finale

Dans la phrase liminaire des articles 2 et suivants, il est inutile de reproduire l'intitulé complet de l'arrêté du 30 avril 2009 ; il suffit d'écrire « du même arrêté » ¹⁴.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 et s. et formule F 4-7-1.

¹⁴ *Ibid.*, recommandation n° 112 et formule F 4-2-2-2.

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