

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.527/4
DU 11 MAI 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 13 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « fixant les types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000 ainsi que les interdictions et mesures préventives particulières qui y sont applicables », 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.

Observations particulières

Préambule

Le premier alinéa du préambule vise, au titre de fondement légal du projet d'arrêté, l'article 1^{er}*bis*, 32^o, et l'article 28, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Dans l'article 28 de la loi du 12 juillet 1973, le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, fournit effectivement un fondement légal au projet d'arrêté. Il y a lieu de noter que le paragraphe 4, alinéa 3, de cette disposition procure aussi un fondement légal au projet d'arrêté. Le premier alinéa du préambule sera complété en conséquence.

Par contre, l'article 1^{er}*bis*, 32^o, de la même loi ne constitue pas, à proprement parler, un fondement légal du projet d'arrêté. La mention de cette disposition sera donc omise.

Dispositif

Article 1^{er}

Aucune disposition du projet d'arrêté n'utilise l'expression « document d'administration et de fourniture ».

Le 4^o sera donc omis.

Article 2

1. Pour chacune des unités de gestion « UG 1 » à « UG 13 », l'article à l'examen contient une disposition rédigée en ce sens que l'unité de gestion considérée est susceptible d'abriter le ou les types d'habitats qu'énumère le texte.

Comme en a convenu le délégué du ministre, mieux vaudrait écrire, pour chacune de ces unités de gestion, qu'elle abrite ou est susceptible d'abriter au moins un des habitats qui sont énumérés.

De même, au 16°, le texte est à libeller en ce sens que l'unité de gestion concernée est constituée d'au moins un des habitats qui sont cités.

2. Plusieurs dispositions font état de milieux présentés comme étant, selon le cas, « de haute valeur biologique », « de qualité biologique exceptionnelle », « de haute qualité biologique », « de grande qualité biologique », « d'intérêt biologique limité », ou encore « d'intérêt biologique ».

Comme en a convenu le délégué du ministre, d'une part, il y a lieu d'homogénéiser cette terminologie et, d'autre part, le texte doit déterminer les critères en vertu desquels un milieu présente l'une ou l'autre des caractéristiques à prendre en considération.

3. Le 3°, alinéa 1^{er}, fait état de « prairies moins intensives ». De son côté, le 5°, alinéa 1^{er}, a), fait mention de « prairies intensives ».

Le texte doit déterminer ce qui différencie ces deux catégories de prairies.

4. Au 3°, alinéa 1^{er}, et au 10°, alinéa 1^{er}, le texte doit préciser ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par le terme « connectivité ».

5. Le 5° est relatif à l'unité de gestion « Prairies de liaison ».

Parmi les milieux appelés à constituer ladite unité de gestion, l'alinéa 1^{er}, c), cite les « prairies d'intérêt biologique en tant qu'habitats d'espèces, classées dans cette unité de gestion suite à une médiation socio-économique menée par un organisme mandaté par le ministre auprès des agriculteurs dont les revenus sont les plus affectés par les restrictions imposées dans le cadre du régime préventif ». La même disposition habilite le ministre à « définir les modalités de cette médiation ». La section de législation observe encore que le 4°, alinéa 1^{er}, b), charge « la médiation » d'établir la largeur des bandes situées le long ou dans des prairies classées dans l'unité de gestion « Prairies de liaison » sur la base du 5°, alinéa 1^{er}, c).

Il ressort de la délibération par laquelle le Gouvernement a, le 7 avril 2011, adopté le projet d'arrêté en première lecture que, le même jour, le Gouvernement a également marqué son accord sur la procédure de médiation décrite dans une note qui a été versée dans le dossier communiqué au Conseil d'État, intitulée « Méthodologie de l'encadrement technique chez les agriculteurs les plus impactés par Natura 2000 : Médiation et information Sensibilisation et intégration des mesures de gestion » et datée du 3 février 2011.

Cette note fait apparaître que la médiation en question est conçue comme un processus destiné à permettre aux « agriculteurs les plus impactés par Natura 2000 » - dont la note précise qu'ils seront identifiés par l'administration sur la base de critères déterminés - de « se voir proposer une adaptation de la cartographie Natura 2000 prenant mieux en compte leurs impératifs économiques, tout en continuant à assurer une protection des espèces visées par les directives européennes ». Plus précisément, ces agriculteurs se verront offrir la possibilité « de requalifier, sous certaines conditions, des prairies 'habitats d'espèces' ¹ en les scindant en prairies plus intensives d'une part ², et en prairies 'bandes extensives' d'autre part ³ ». L'organisme chargé de mettre en œuvre le processus de médiation ⁴ « rencontrera chacun (des) agriculteurs identifiés et leur présentera ces possibilités d'aménagement ». De son côté, « l'agriculteur pourra alors choisir d'adopter ces changements ou de garder la configuration initiale ». La note indique qu'« un document reprenant l'ensemble des décisions ainsi que les propositions cartographiques sera signé par l'agriculteur ». Il ressort encore de la note, d'une part, que la médiation est appelée à se dérouler parallèlement à la procédure d'enquête publique à laquelle est soumise l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 et, d'autre part, que les modifications cartographiques résultant de la médiation sont destinées à être intégrées dans ces arrêtés, et ce « au même titre que les aménagements cartographiques nécessaires à la prise en compte des commentaires issus de l'(enquête publique) ».

Force est de constater qu'en l'état du dossier, pour comprendre à suffisance la volonté exacte des auteurs du projet d'arrêté à propos de l'objet et de la portée du processus de médiation envisagé, c'est surtout à la note dont on vient de résumer le contenu, plutôt qu'au projet d'arrêté, qu'il convient de se référer. Une telle manière de procéder ne peut être admise : en effet, dès lors qu'il s'agit de régler, conformément à l'article 28, § 3, alinéa 1^{er}, de

¹ Voir l'unité de gestion « Prairies habitats d'espèces », décrite au 3^o de l'article à l'examen.

² Ces prairies entrent dans les prévisions de l'unité de gestion « Prairies de liaison », à laquelle se rapporte le 5^o de l'article à l'examen.

³ Voir l'unité de gestion « Bandes extensives », visée au 4^o de l'article à l'examen, en particulier l'alinéa 1^{er}, b).

⁴ La note cite l'organisme Naturawal. Selon son site Internet, Naturawal est une association sans but lucratif fondée par la Fédération wallonne de l'agriculture, NTF – Propriétaires ruraux de Wallonie, Inter-environnement Wallonie et l'Union des villes et communes de Wallonie, et elle a pour mission principale « d'aider les propriétaires et gestionnaires agricoles et forestiers à intégrer et à appliquer sur le terrain les nouvelles réglementations liées à Natura 2000 en Région wallonne » (<http://www.naturawal.be>).

la loi du 12 juillet 1973, l'établissement et la définition des types d'unités de gestion susceptibles d'être délimitées au sein des sites Natura 2000, c'est au Gouvernement qu'il incombe d'intervenir, et ce par la voie de dispositions de portée normative.

En outre, le pouvoir qu'il est envisagé de donner au ministre de définir les modalités de la médiation est excessivement large, dès lors que, le projet d'arrêté étant lui-même peu explicite sur le régime de médiation, la délégation accordée au ministre est loin de se limiter à la détermination de mesures accessoires ou de détail.

Il y a aussi lieu de relever que le projet d'arrêté est singulièrement imprécis lorsque, sans autre indication, il charge « la médiation » d'établir la largeur des bandes visées au 4°, alinéa 1^{er}, b).

En l'état, le projet d'arrêté est donc totalement insuffisant en ce qui concerne le régime de médiation qui est envisagé, de sorte que, pour le moment, il n'est pas possible de donner un avis en parfaite connaissance de cause sur ce point, notamment quant à son fondement légal suffisant par rapport aux dispositions de la loi du 12 juillet 1973.

Sans prétendre ici à l'exhaustivité, l'on peut d'ores et déjà observer que ce régime, tel que le présente la note qui a été versée au dossier, appelle une critique importante au regard des dispositions de la loi du 12 juillet 1973 qui règlent la délimitation des unités de gestion au sein des sites Natura 2000.

Il convient, à cet égard, de rappeler qu'il résulte de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, de cette loi que c'est dans les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 que doit s'opérer la délimitation des unités de gestion au sein de ces sites.

C'est donc à l'autorité compétente pour prendre lesdits arrêtés qu'il incombe de classer un milieu déterminé dans telle ou telle unité de gestion, et ce en suivant les règles et procédures - notamment la procédure d'enquête publique - auxquelles la loi du 12 juillet 1973 soumet l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000⁵.

Le régime de médiation envisagé ne se concilie pas avec ces principes, en ce qu'il implique que la décision de classer dans telle ou telle unité de gestion un milieu déterminé pour lequel la procédure de médiation a été mise en œuvre dépend, non pas tellement de l'application des dispositions de la loi du 12 juillet 1973 régissant l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000, mais plutôt de l'issue de la procédure de médiation et, en particulier, de l'attitude de l'agriculteur avec qui elle a été menée.

⁵ Voir en particulier l'article 26, §§ 1^{er} et 2, de la loi.

Le régime de médiation ne peut avoir pour effet de mettre en échec la procédure d'enquête publique qui précède l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000.

6. En ce qui concerne le 9°, alinéa 1^{er}, il résulte des explications du délégué du ministre que le mot « diversifiées » n'a pas de portée normative particulière.

Mieux vaut donc omettre ce mot.

7. Les unités de gestion auxquelles se rapportent le 14°, le 15° et le 16° sont qualifiées de « temporaires ».

Il résulte des explications du délégué du ministre que, par cette indication, le texte attire l'attention sur le fait que la volonté de ses auteurs est, à terme, de faire disparaître lesdites unités de gestion et de classer les milieux qu'elles abritent dans d'autres unités de gestion.

L'indication du caractère temporaire desdites unités de gestion n'est donc rien d'autre que l'annonce d'une intention.

Une telle indication n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

8. Dans la phrase introductive du 14°, de l'accord du délégué du ministre, il y a lieu d'écrire : « ... est constituée des zones ... ».

Articles 3 à 6 et 8 à 10

1. Il n'y a pas lieu de préciser, dans les dispositions à l'examen, que les interdictions qu'elles prévoient s'appliquent « sauf dérogation de l'inspecteur général ».

En effet, il ne s'agit là que d'un rappel d'une règle résultant déjà de l'article 28, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, dans un arrêté, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Les mots « sauf dérogation de l'inspecteur général » seront donc omis.

2. L'article 5, 2°, e), soumet à autorisation l'affouragement du bétail.

Le texte ajoute que, toutefois, lors de sécheresses exceptionnelles, l'inspecteur général peut déroger à cette disposition.

Cet ajout ne peut être admis. En effet, conformément à l'article 28, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973, il incombe au Gouvernement de fixer de manière exhaustive les cas dans lesquels une autorisation est requise. En outre, c'est seulement pour déroger à une interdiction - et non pas pour déroger à l'obligation de soumettre une activité à autorisation - que l'article 28, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 attribue à l'inspecteur général le pouvoir d'accorder des dérogations aux mesures particulières applicables aux unités de gestion délimitées au sein d'un site Natura 2000.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 17

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer 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.

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