ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.599/4
DU 23 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 28 avril 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 et dans les sites candidats au réseau Natura 2000 », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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. Quant aux formalités préalables

1. La note au Gouvernement wallon contient le passage suivant :

> « Certaines modifications engendrées par le présent arrêté doivent faire l'objet d'une demande de modifications de la fiche correspondante du plan wallon de développement rural (PWDR) auprès de la Commission européenne, afin de pouvoir bénéficier du cofinancement des fonds européens. La modification principale concerne l'indemnisation des unités de gestion en milieu ouvert (article 2 du présent arrêté). La procédure de consultation de la Commission relativement à ces modifications est initiée ce jour, mais l'avis favorable de la Commission n'est pas garanti.
>
> Les commentaires de la Commission pourraient impliquer l'obligation de modifier à nouveau l'arrêté du 30 avril 2009. S'il s'avère que l'avis de la Commission est défavorable, le paiement des aides devra être pris en charge exclusivement par le budget de la Wallonie. Dans cette hypothèse, une procédure de déclaration de ces aides comme 'aides d'état' devra être entamée auprès de la Commission. Aucune subvention ne pourra être octroyée tant que l'accord de la Commission n'aura pas été donné à ce sujet ».

Il résulte des explications du délégué du ministre que la procédure évoquée est toujours en cours.

2. Le projet d'arrêté est de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour la Région wallonne et contient des dispositions qui modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions.

Aussi, conformément à l'article 5, alinéa 1er, 2° et 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il est soumis à l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, le préambule fait état de cet accord, mais, en l'état, aucune pièce du dossier n'en atteste l'existence.

3. En vertu de la version actuellement en vigueur des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1er 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.

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 et dans les sites candidats au réseau Natura 2000, ce qui vise, notamment, les communes et les provinces [1].

Comme l'indique le préambule du projet d'arrêté, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a, en l'espèce, pas été consulté.

En vue de justifier l'inaccomplissement de cette formalité, le préambule fait état de deux motifs. Aucun d'eux ne peut être admis d'un point de vue juridique :

a) Le préambule rappelle d'abord qu'en son article 15, le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative a remplacé l'article 3, § 3, du décret du 1er juillet 1993 par une disposition rédigée comme suit :

> « L'avis préalable est obligatoire pour tout projet de décret ou d'arrêté du Gouvernement wallon qui relève des compétences du Ministre en charge des affaires intérieures. Le Gouvernement peut déterminer d'autres matières dans lesquelles l'avis préalable du Conseil est obligatoire.
>
> Le Gouvernement détermine les projets de décret et d'arrêtés susceptibles d'influencer les finances et/ou la gestion des villes, communes et provinces, à l'exception du décret relatif au budget de la Région wallonne, pour lesquels l'avis est obligatoire ».

Pour justifier le fait que le présent projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, le préambule invoque la circonstance qu'à ce jour, le Gouvernement n'a pas mis en œuvre le pouvoir que la disposition qui vient d'être citée donne au Gouvernement de déterminer les cas dans lesquels la consultation de cet organe est obligatoire.

---

[1] Voir la définition de l'expression « propriétaire public » que donne la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 1er, 19°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009.

On ne peut cependant perdre de vue qu'à ce jour, l'article 15 du décret du 6 novembre 2008, qui a introduit ladite disposition dans le décret du 1er juillet 1993, n'est pas en vigueur [2].

Aussi, pour l'heure, il convient de se référer uniquement à la version originelle du décret du 1er juillet 1993 - qui, comme indiqué plus haut, prescrit la consultation du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne sur tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces -, sans prendre en compte les modifications apportées à ce décret par le décret du 6 novembre 2008.

b) Le préambule fait aussi état de ce que l'arrêté en projet « n'est pas susceptible d'avoir des effets négatifs sur les finances ou la gestion des villes, communes et provinces de la Région wallonne ».

À la supposer établie, cette circonstance n'est pas de nature à faire obstacle à l'obligation de consulter le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. En effet, il résulte de la version en vigueur des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1er juillet 1993 que l'avis dudit organe est requis au sujet de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces, que cette influence soit positive ou négative.

4. Il appartiendra au Gouvernement de veiller au plein accomplissement des formalités indiquées ci-dessus.

C'est sous cette réserve, et sous réserve des suites qui seront données à l'accomplissement de ces formalités, que le présent projet d'arrêté est examiné.

II. Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Plusieurs dispositions en projet font référence à l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les types d'unité de gestion susceptibles d'être délimitées au sein d'un site Natura 2000 ainsi que les interdictions et mesures préventives particulières qui y sont

[2] 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.

applicables, dont le projet a récemment été soumis à l’avis de la section de législation du Conseil d’État et a donné lieu à l’avis 49.527/4 du 11 mai 2011.

Il est renvoyé à cet avis, et c’est sous réserve des suites qui y seront données que sont examinées les dispositions en projet faisant référence à l’arrêté précité.

2. Parmi les modifications que le projet d’arrêté suggère d’apporter à l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009, il y a tout particulièrement lieu de citer l’introduction du mécanisme que prévoit la disposition appelée à former l’article 16/1 de cet arrêté, article auquel plusieurs autres dispositions en projet font référence.

Selon l’article 16/1 en projet (article 10 du projet), lorsque des travaux de restauration ont été réalisés conformément aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatives à l’octroi de subventions et que ces travaux impliquent un changement de l’habitat naturel présent dans la parcelle restaurée, l’administration donne un « avis conforme » spécifiant l’unité de gestion à laquelle la parcelle devrait appartenir suite aux travaux de restauration, ainsi que les interdictions et les mesures préventives particulières qui devront y être respectées lorsque l’arrêté de désignation sera modifié pour délimiter cette unité de gestion.

Le texte précise que « cet avis est contresigné par le propriétaire et l’éventuel gestionnaire de la parcelle restaurée qui s’engagent à le respecter, ainsi que les interdictions et mesures préventives précitées ».

Par ce mécanisme, les auteurs du projet d’arrêté entendent permettre que, comme l’indique encore le texte, lu en tenant compte de la note au Gouvernement wallon et des explications apportées par le délégué du ministre, le bénéfice de l’indemnité prévue par l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature puisse être obtenu dès le moment où le propriétaire et l'éventuel gestionnaire de la parcelle restaurée, en contresignant l'avis conforme qui spécifie l'unité de gestion à laquelle la parcelle restaurée devrait appartenir, s'engagent à respecter les interdictions et mesures préventives particulières applicables dans cette unité de gestion.

Une indemnité pourrait donc être octroyée sans attendre que l'arrêté de désignation du site Natura 2000 ne soit modifié pour délimiter l'unité de gestion à laquelle ces interdictions et mesures préventives particulières ont vocation à s'appliquer, autrement dit sans attendre que lesdites interdictions et mesures préventives particulières ne trouvent à s'appliquer, comme telles, en vertu de la loi du 12 juillet 1973.

La section de législation n'aperçoit pas comment concilier cette solution avec l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973.

En effet, l'indemnité prévue par cette dernière disposition est 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 vise seulement la mise en œuvre de prescriptions du régime préventif ou du régime de protection primaire à partir du moment où elles trouvent à s'appliquer, comme telles, en vertu de la loi du 12 juillet 1973, et non pas dans des périodes précédant ce moment, fût-ce sous le couvert d'un engagement des particuliers concernés à respecter lesdites prescriptions.

Le mécanisme mis en place par l'article 16/1 en projet est donc critiquable au regard de la loi du 12 juillet 1973.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Observations particulières

Préambule

1. Lorsque les formalités préalables indiquées au I ci-dessus auront été pleinement accomplies, le préambule sera revu en conséquence.

2. L'avis de l'Inspecteur des finances a été donné le 26 avril 2011.

L'alinéa 3 du préambule sera corrigé en conséquence.

3. La communication de l'avis de la section de législation du Conseil d'État a été réclamée dans un délai de trente jours, et non pas dans un délai de cinq jours ouvrables.

Aussi :

a) d'une part, contrairement à ce que prévoit l'alinéa 5 du préambule, il n'y a lieu, ni de viser, ni de motiver l'urgence ;

b) et, d'autre part, en ce qui concerne l'alinéa 6 du préambule, il convient de faire mention du 1°, et non pas du 2°, de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dispositif

Article 1er

1. Dans la phrase liminaire, les parenthèses contenant les références au *Moniteur belg*e seront omises.

2. Les indemnités et les subventions auxquelles se rapporte l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 ne peuvent être octroyées que pour des biens situés en Région wallonne.

Aussi, dans l'article 1er, 2° et 5°, en projet, on remplacera le mot « Belgique » par les mots « Région wallonne ».

3. L'article 1er, 9°, en projet définit l'expression « arbre mort » en renvoyant à celle qu'en donnerait l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000.

Or, ce dernier arrêté ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « arbre mort ».

En outre et en tout état de cause, comme en a convenu le délégué du ministre, il n’apparaît pas nécessaire de définir l’expression « arbre mort ».

L’article 1er, 9°, en projet sera donc omis.

Article 2

1. Comme l’a confirmé le délégué du ministre, le texte en projet est à comprendre en ce sens que, pour les parcelles figurant dans un site candidat au réseau Natura 2000, il y a uniquement lieu d'appliquer le *littera* a), à l'exclusion des autres *litteras*, de l'article 2, alinéa 1er, en projet.

Pour exprimer au mieux cette intention, il convient de distinguer plus nettement, dans l'article 2 en projet, les dispositions applicables aux sites candidats au réseau Natura 2000 de celles qui s'appliquent aux sites Natura 2000 [3].

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Aux alinéas 2 et 3 de l'article 2 en projet, il convient de préciser ce qu'est exactement le « code culture » dont il est fait état.

Article 3

L'article 3, 6° (lire : 6.), en projet renvoie à l'article 44, § 3, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003.

Comme en a convenu le délégué du Ministre, ce renvoi est erroné. Selon le délégué du Ministre, c'est à l'article 35, § 1er, du règlement cité qu'il faut renvoyer.

Le texte sera modifié en conséquence.

Articles 13 et 14

1. Comme l'a observé la section de législation dans l'avis 49.235/4, donné le 2 mars 2011, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000, l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 n'habilite pas le Gouvernement à prévoir l'octroi de subventions pour les sites candidats Natura 2000. Les mots « ou un site candidat au réseau Natura 2000 » seront dès lors omis au point 1 de l'article 21 en projet.

[3] Comme tel est, du reste, le cas dans la version actuelle de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009.

2. Au 3°, au 4° et au 5° de l’article 21 en projet, il n’y a pas lieu de prévoir que l’octroi de la subvention est soumis à l’engagement du demandeur de respecter les obligations indiquées.

Les obligations qu’impose l’arrêté en projet aux bénéficiaires de subventions ont en effet vocation à s’y appliquer directement. Des « engagements » tels que ceux qui sont envisagés n’y ajoutent rien et sont, en outre, de nature à susciter une équivoque en ce qui concerne la source exacte des obligations en question.

Le texte sera revu en conséquence.

3. L'article 21, 3°, en projet et le texte par lequel il est envisagé de compléter l'article 22, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 font état des « mesures établies par l'administration ».

Comme l’a confirmé le délégué du Ministre, ces mesures doivent être déterminées au moment de l'adoption de l'arrêté d'octroi de la subvention et figurer dans celui–ci.

Le projet d’arrêté doit être formulé en ce sens.

Article 15

Dans l’alinéa 1er de l’article 29 en projet, compte tenu de ce que prévoit l’alinéa 2 du même article, le texte doit viser, non seulement le bénéficiaire, mais aussi le demandeur de l’indemnité ou de la subvention.

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 1er, 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, L. DETROUX,	conseillers d'État,
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