

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.875/2/V
DU 12 SEPTEMBRE 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne, le 26 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 13 septembre 2012 ^(*) sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux indemnités et subventions octroyées dans le cadre du régime Natura 2000 », a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 1^{er} août 2012.

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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que la Commission européenne a été saisie d'une demande en vue d'assurer le co-financement des mesures que contient le projet d'arrêté.

En outre, il ressort de la même note, ainsi que de la délibération du Gouvernement marquant son accord sur le projet d'arrêté, que celui-ci a été soumis à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne¹.

La déléguée du ministre a expliqué que ces procédures étaient toujours en cours.

C'est sous la double réserve du plein accomplissement de ces formalités et des suites qui y seront données, que le présent projet d'arrêté est examiné.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté prévoit et règle, en ses chapitres 5 et 6, l'octroi de subventions destinées à encourager divers comportements, activités ou opérations relatifs à des biens situés dans un site Natura 2000, dans un site candidat au réseau Natura 2000 ou dans la structure écologique principale. En outre, en son chapitre 4, section 2, il prévoit et règle encore l'octroi d'autres subventions tendant à encourager certaines mesures appliquées dans des biens situés dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat au réseau Natura 2000.

¹ Ceci en application de la version actuellement en vigueur 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' (voir sur ce point l'avis 49.599/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 23 mai 2011 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').

Si les notions de « site Natura 2000 » et de « site candidat au réseau Natura 2000 » sont définies avec précision dans des dispositions normatives préexistantes², il n'en va pas de même de la « structure écologique principale ». Selon l'article 1^{er}, 21°, du projet d'arrêté, cette dernière notion désigne la « cartographie du réseau écologique de zones prioritaires de la biodiversité, établies conformément à la résolution de KIEV de 2003 sur la biodiversité (CEE/ONU - 2003) ». La déléguée du ministre a expliqué que les services de la Région wallonne ont, d'ores et déjà, délimité précisément les zones relevant de cette structure écologique principale. De la note au Gouvernement wallon ainsi que d'un document dont la déléguée du ministre a communiqué les références³, il ressort que la structure écologique principale couvre des zones de grand intérêt biologique et qu'à ce titre elle englobe actuellement les sites candidats au réseau Natura 2000, les sites Natura 2000 ainsi que divers autres sites de grand intérêt biologique.

Au bénéfice de ces précisions, les dispositions à l'examen appellent les observations générales suivantes.

a) La question se pose d'abord de savoir quel est le fondement légal de ces dispositions.

1° Le préambule du projet d'arrêté vise, notamment, l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'.

En adoptant cette disposition, le législateur a déterminé le cadre dans lequel il entendait que fût organisé, dans le cadre de la loi du 12 juillet 1973, l'octroi de subventions spécialement destinées à encourager des comportements, activités, mesures ou opérations favorables à la conservation des sites Natura 2000. *A priori*, sous réserve de ce qui sera dit au *littera* c) ci-après, les habilitations que cette disposition donne au Gouvernement sont suffisamment larges pour lui conférer, en ce qui concerne ces sites, le pouvoir d'organiser les régimes d'octroi de subventions envisagés par les dispositions à l'examen.

L'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 ne permet pas d'octroyer des subventions poursuivant d'autres finalités que la conservation des sites Natura 2000. À cet égard, la section de législation observe en particulier que, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà relevé, cette disposition ne fournit pas au Gouvernement le pouvoir de prévoir et de régler l'octroi de subventions spécialement destinées à favoriser des comportements, activités, mesures ou opérations déterminés dans les sites candidats au réseau Natura 2000⁴.

² Voir le 18° et le 18°bis de l'article 1^{er}bis de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', ainsi que les dispositions auxquelles ils renvoient.

³ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/structure-ecologique-principale.html?IDC=2997>.

⁴ Voir déjà, sur ce point, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 49.235/4, donné le 2 mars 2011 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 'modifiant l'arrêté du

2° Le préambule du projet d'arrêté vise également l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973.

Cette disposition confère au Gouvernement d'assez larges habilitations en vue d'encourager des comportements, activités, mesures ou opérations favorables à la biodiversité en milieu rural ⁵.

Les subventions qu'elle prévoit peuvent porter, *a priori*, sur tout type de mesures favorables à la biodiversité en milieu rural, notamment dans des zones considérées comme étant de grand intérêt biologique, à l'instar des zones relevant de la structure écologique principale qu'envisage le projet d'arrêté. Aussi, sous réserve de ce qui sera dit au 3° et au *littera c*), ci-après, l'on peut admettre que, dans la mesure où elles sont conçues comme étant destinées à assurer la protection de ces zones, envisagées en tant que telles, les dispositions à l'examen trouvent un fondement légal suffisant dans l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973.

Cette dernière disposition ne peut, par contre, tenir lieu de fondement légal à l'organisation par le Gouvernement d'un régime d'octroi de subventions spécialement conçues, comme tel est le cas des subventions auxquelles se rapportent les dispositions à l'examen, dans l'optique de la conservation des sites Natura 2000 ou des sites candidats au réseau Natura 2000. En décider autrement reviendrait en effet, comme l'a déjà relevé la section de législation du Conseil d'État, à vider de sa substance l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 ⁶.

En ce qui concerne l'application des dispositions à l'examen aux sites Natura 2000, le fait que ces dispositions, telles qu'elles sont conçues, ne peuvent trouver de fondement légal dans l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973, n'a guère de conséquence pratique, puisque, ainsi qu'indiqué au 1° ci-dessus, elles peuvent sur ce point, sous réserve de ce qui sera dit au *littera c*) ci-après, se fonder sur l'article 31 de la même loi.

Il en va différemment pour l'application des dispositions à l'examen aux sites candidats au réseau Natura 2000, puisque, comme indiqué au 1° ci-dessus, elles ne peuvent sur ce point trouver un fondement légal dans l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973. Aussi, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal en tant qu'il organise un régime d'octroi de subventions spécialement conçues dans l'optique de la conservation des sites candidats au réseau Natura 2000. Cependant, en pratique, il n'en résulte pas que le Gouvernement serait totalement empêché d'appliquer le régime d'octroi des subventions prévues par le projet d'arrêté aux biens situés dans un site candidat au réseau Natura 2000. En effet, on ne perdra

Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000' ; ainsi que l'avis 49.599/4, précité.

⁵ Voir en particulier l'article 37, neuvième tiret.

⁶ Voir sur ce point l'avis 49.235/4, précité.

pas de vue que la structure écologique principale visée par le projet d'arrêté englobe, notamment, les sites candidats au réseau Natura 2000. Or, rien ne s'oppose à ce que, en tant qu'elles sont destinées à s'appliquer aux zones relevant de la structure écologique principale, les dispositions à l'examen, trouvant sur ce point leur fondement légal dans l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973, s'appliquent aux biens situés dans un site candidat au réseau Natura 2000, envisagés, non pas dans la perspective propre de l'application du régime des sites candidats au réseau Natura 2000, mais comme étant des composantes, parmi d'autres, de la structure écologique principale. Ceci suppose cependant que le projet d'arrêté soit revu en conséquence. En outre, ce qui vient d'être dit n'est pas de nature à permettre que les dispositions du chapitre 4, section 2 puissent s'appliquer aux biens situés dans un site candidat au réseau Natura 2000, dès lors que le projet d'arrêté ne conçoit pas ces dispositions comme étant destinées à s'appliquer aux zones relevant de la structure écologique principale.

En conclusion, en tenant compte des considérations qui précèdent et sous réserve de ce qui sera dit au 3° et au *littera c)* ci-après, l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 procure pour partie un fondement légal aux dispositions à l'examen.

3° Les subventions qu'envisage l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 ont pour finalité la conservation de la biodiversité « dans l'espace rural » ou « en milieu rural »⁷.

Contenant des dispositions analogues, l'article 36 de la même loi habilite, quant à lui, le Gouvernement à prendre des mesures assorties de subventions en vue d'assurer la conservation de la biodiversité « dans les forêts publiques et privées » ou « en forêt »⁸.

Certaines des subventions auxquelles se rapportent les dispositions à l'examen sont ou peuvent être de nature à favoriser la conservation de la biodiversité en milieu forestier.

Aussi, dans une mesure analogue à ce qui a été dit au 2° à propos de l'article 37, l'article 36 de la loi du 12 juillet 1973 procure également un fondement légal aux dispositions à l'examen.

b) Dès lors que le projet d'arrêté entend attacher des effets à la circonstance qu'un bien fait partie de la structure écologique principale, les zones qui composent celle-ci doivent pouvoir être identifiées et localisées avec précision.

À cet égard, la définition de l'expression « structure écologique principale » que donne l'article 1^{er}, 21°, est totalement insatisfaisante. Elle risque même d'induire le lecteur en erreur, en ce qu'elle pourrait donner à penser que la résolution de Kiev qu'elle cite

⁷ Selon les expressions utilisées, respectivement, dans la phrase introductive et dans le neuvième tiret de l'article 37.

⁸ Selon les expressions utilisées, respectivement, dans la phrase introductive et dans le cinquième tiret de l'article 36.

permet par elle-même d'identifier et de localiser les zones concernées ou organise une procédure particulière à cette fin, alors que tel n'est pas le cas.

L'arrêté en projet doit donc être revu sur ce point.

En ce qui concerne ceux des biens relevant de la structure écologique principale qui ont été sélectionnés comme sites candidats au réseau Natura 2000, il pourra se limiter à en faire mention, la loi ayant déjà défini les règles permettant d'identifier et de localiser ces sites⁹.

Pour les composantes de la structure écologique principale qui ne sont pas délimitées par une disposition normative préexistante, l'arrêté en projet devra, soit identifier et localiser précisément lui-même les zones concernées, soit fixer les critères de la délimitation de ces zones et charger le ministre d'y procéder.

c) Les articles 31, 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973 donnent au Gouvernement des habilitations suffisamment larges pour organiser un régime d'octroi de subventions en vue d'acquérir des biens à des fins de conservation de la nature, comme l'envisage le chapitre 6 du projet d'arrêté.

Encore toutefois faut-il qu'il apparaisse de manière précise, claire et non équivoque, en particulier au vu des conditions d'octroi des subventions, que le régime mis en place est effectivement et concrètement susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs de conservation de la nature en vue desquels, selon les termes mêmes de ces dispositions, doivent être accordées les subventions en question.

À cet égard, force est de constater que les diverses conditions d'octroi des subventions qu'énumère l'article 33 du projet d'arrêté ne donnent pas toutes garanties.

Ainsi, la section de législation n'aperçoit pas en quoi ou comment le seul fait d'acquérir une parcelle dans une zone à protéger est de nature à contribuer à en maintenir ou à en restaurer l'intégrité¹⁰ ou peut être apprécié « au regard du potentiel biologique » de cette zone¹¹.

Des conditions libellées en ce sens que « le terrain acquis est réservé pour une durée minimale de trente ans à des fins de conservation de la nature »¹² ou que « l'usage

⁹ Pour l'application des dispositions du projet d'arrêté qui concernent des biens situés dans la structure écologique principale, il n'y a pas lieu d'inclure les sites Natura 2000 parmi ceux-ci. En effet, à la différence de la solution prévalant pour les sites candidats au réseau Natura 2000, l'arrêté en projet s'applique pleinement et en propre aux sites Natura 2000, indépendamment de leur appartenance à la structure écologique principale (voir le *littera* a), 1^o, ci-dessus).

¹⁰ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

¹¹ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, et § 5, alinéa 1^{er}.

¹² Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o.

agricole ou forestier, s'il y a, est lié à l'objectif de conservation de la nature »¹³, manquent de précision quant aux obligations imposées aux intéressés.

L'obligation faite à l'acquéreur de « (s'engager) à rester propriétaire du terrain pour une durée minimale de trente ans »¹⁴ ou, s'il vend le terrain avant l'écoulement de ce délai, de s'engager, sous réserve de l'existence d'un droit de préemption, à « proposer en priorité à la Région wallonne la possibilité d'acquérir le terrain au prix du marché déduction faite du montant indexé de la subvention octroyée »¹⁵, ne fournit pas, par elle-même, de véritable garantie au regard d'un objectif de conservation de la nature.

Quant à l'obligation imposée à l'acquéreur de « (s'engager) à introduire une demande de mise sous statut de protection au sens de la loi du 12 juillet 1973 »¹⁶ - dont l'intérêt est appelé à être examiné lors de l'instruction de la demande de subvention¹⁷ -, d'une part, elle paraît inappropriée dans les nombreuses hypothèses où la loi du 12 juillet 1973 ou les dispositions prises en vue de son exécution ne prévoient pas de procédure de demande en vue d'obtenir un tel statut¹⁸ et, d'autre part, elle ne donne, et ne peut donner, la garantie que le bien concerné bénéficiera de celui-ci¹⁹.

Enfin, en fixant la condition selon laquelle l'acquéreur « accepte l'intégration du terrain dans une unité de gestion 2, 3, 4, 6, 7 ou 8 »²⁰, et en prévoyant que l'intérêt d'une telle intégration est examiné lors de l'instruction de la demande de subvention²¹, le projet d'arrêté semble perdre de vue qu'il résulte de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, de la loi du 12 juillet 1973 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, et que c'est donc à l'autorité compétente pour prendre ces arrêtés qu'il incombe de classer un milieu déterminé dans telle

¹³ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°.

¹⁴ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°.

¹⁵ Article 33, § 1^{er}, alinéa 2.

¹⁶ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°.

¹⁷ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et § 5, alinéa 1^{er}.

¹⁸ Il résulte des explications de la déléguée du ministre que les « statuts de protection » envisagés sont ceux résultant des dispositions relatives aux réserves naturelles (articles 7 à 19 de la loi du 12 juillet 1973), aux réserves forestières (articles 20 à 24 de la loi du 12 juillet 1973), aux zones humides d'intérêt biologique (arrêté de l'Exécutif régional wallon du 8 juin 1989 'relatif à la protection des zones humides d'intérêt biologique') et aux cavités souterraines d'intérêt scientifique (arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 1995 'organisant la protection des cavités souterraines d'intérêt scientifique'). Parmi ces dispositions, seules celles qui sont relatives aux réserves naturelles agréées prévoient formellement une procédure de demande.

¹⁹ Celui-ci ne peut être acquis que dans le respect des règles de compétence et de procédure applicables en vertu des dispositions citées dans la note de bas de page précédente. La décision d'octroyer une subvention sur la base de l'arrêté en projet ne peut préjuger de la décision d'appliquer ou non l'un des régimes de protection que vise le texte.

²⁰ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°.

²¹ Article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et § 5, alinéa 1^{er}.

ou telle unité de gestion, à savoir le Gouvernement, et ce en suivant les règles et procédures - notamment la procédure d'enquête publique - auxquelles est soumise l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000. La personne qui acquiert ou envisage d'acquérir un bien dans un site Natura 2000 n'a donc pas à « accepter » le classement de ce bien dans une unité de gestion déterminée : ce classement et les effets qui en découlent s'imposent à elle comme à n'importe qui d'autre. En outre, la décision d'octroyer une subvention sur la base de l'arrêté en projet ne peut préjuger de la décision de classer un milieu déterminé dans telle ou telle unité de gestion.

Le chapitre 6 doit donc être fondamentalement revu.

2. Selon l'article 24, alinéa 1^{er}, lorsque le directeur de la direction extérieure du département de la nature et des forêts se prononce sur une demande de subvention introduite en application du chapitre 5, il « spécifie l'unité de gestion à laquelle la ou les parcelles appartiennent après restauration ».

En outre, il résulte de l'article 26 - disposition à laquelle plusieurs autres dispositions du projet d'arrêté font référence²² - que, « lorsque des travaux de restauration ont été réalisés, l'administration délivre au propriétaire ou au gestionnaire une attestation de conformité rappelant l'unité de gestion à laquelle la ou les parcelles restaurées appartiennent », et que « cette attestation de conformité permet au propriétaire ou au gestionnaire, s'il le souhaite, de solliciter les indemnités prévues aux articles 16 et 18 ». Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, le texte est à comprendre en ce sens que le propriétaire ou le gestionnaire peut solliciter le bénéfice d'une indemnité en considérant que les parcelles restaurées appartiennent à l'unité de gestion indiquée dans la décision d'octroi de la subvention prise en application de l'article 24, alinéa 1^{er}, et rappelée dans l'attestation de conformité prévue par l'article 26.

Le régime ainsi mis en place s'expose à critique.

Comme la section de législation l'a rappelé dans l'observation n° 1, c), ci-dessus, il résulte de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, de la loi du 12 juillet 1973 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, et que c'est donc à l'autorité compétente pour prendre ces arrêtés, à savoir le Gouvernement, 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 est soumise l'adoption des arrêtés de désignation des sites Natura 2000. Il n'est donc pas au pouvoir du fonctionnaire saisi d'une demande de subvention pour des travaux de restauration d'une ou de plusieurs parcelles situées dans un site Natura de « (spécifier) l'unité de gestion à laquelle la ou les parcelles appartiennent après restauration ».

²² Article 1^{er}, 11°, c), et article 16, § 3, alinéa 2, 1°.

En outre, il ne peut être admis que l'indemnité prévue par l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 soit octroyée sans attendre que l'arrêté de désignation du site Natura 2000 concerné ne soit modifié pour délimiter l'unité de gestion à laquelle la ou les parcelles considérées ont vocation à appartenir du fait de l'exécution des travaux de restauration et, par conséquent, sans attendre que les interdictions et mesures préventives particulières applicables dans cette unité de gestion ne trouvent effectivement à s'y appliquer, comme telles, en vertu de la loi du 12 juillet 1973. En effet, cette indemnité est destinée, selon les termes de l'article 31, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, 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.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ²³.

3. Le projet d'arrêté gagnerait à être complété pour préciser ce que recouvrent exactement diverses notions importantes pour l'application de plusieurs de ses dispositions, telles que les notions de « zones ouvertes » ²⁴ ou de « milieux ouverts » ²⁵, ainsi que celles de « pelouses » et de « landes » ²⁶.

4. Diverses dispositions du projet d'arrêté - figurant à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, et § 3, alinéa 2, à l'article 9, à l'article 31, § 1^{er}, 3^o et 4^o, à l'article 32, § 1^{er}, 3^o, et à l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o et 6 ²⁷ - font état d'« engagements » à prendre par celui qui introduit une demande ou bénéficie d'une subvention ou d'une indemnité.

Or, les obligations qu'impose l'arrêté en projet aux intéressés ont 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.

En outre et en tout état de cause, l'objet précis de plusieurs des engagements cités - en l'occurrence de ceux dont font mention l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, et § 3, alinéa 2, et l'article 9 - n'apparaît pas clairement.

²³ Cette observation s'inspire d'une observation analogue, faite dans l'avis 49.599/4 précité de la section de législation du Conseil d'État.

²⁴ Article 20, § 4, alinéa 3

²⁵ Chapitre 5.

²⁶ Chapitre 5, section 2.

²⁷ Voir aussi, au sujet de ces dernières dispositions, l'observation générale n° 1, c).

Le texte sera revu en conséquence.

5. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - figurant à l'article 13, alinéa 1^{er}, à l'article 24, alinéa 2, et à l'article 33, § 5, alinéa 3²⁸ - prévoient l'obligation de procéder à des envois déterminés par lettre recommandée à la poste ou par tout moyen permettant de conférer une date certaine à ces envois.

Depuis l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2010, de la loi du 13 décembre 2010 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification', les envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ne sont plus réservés à « La Poste »²⁹. Lorsqu'il est question, dans l'arrêté en projet, d'envois recommandés, les mots « à la poste » seront donc omis.

En ce qui concerne les autres moyens permettant de conférer une date certaine à un envoi, il conviendrait, aux fins de garantir la sécurité juridique et le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de déterminer de manière précise les procédés qui sont admis en vue de donner date certaine à l'envoi des pièces.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

En tant qu'il prévoit et règle l'octroi de subventions destinées à assurer la conservation de la biodiversité dans la structure écologique principale, le projet d'arrêté ne se limite pas au « cadre du régime Natura 2000 » mentionné par l'intitulé.

Celui-ci sera complété en conséquence.

²⁸ Voir aussi, au sujet de cette dernière disposition, l'observation générale n° 1, c).

²⁹ L'article 144octies de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', qui, en son paragraphe 2, réservait à La Poste « le service des envois recommandés (physiques) utilisés dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives », a en effet été remplacé par l'article 17 de la loi du 13 décembre 2010.

PRÉAMBULE

1. Les règlements européens visés dans les cinq premiers alinéas ne procurent pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet. Aussi, ces alinéas seront omis. Il sera fait mention des règlements en question dans un considérant.

2. L'alinéa 6, devenant l'alinéa 1^{er}, visera également l'article 36 de la loi du 12 juillet 1973³⁰.

3. Comme l'indique la note au Gouvernement wallon, l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne qui a été donné le 24 octobre 2011 l'a été sur un texte précédent, distinct du présent projet d'arrêté.

Aussi, dans l'alinéa 8, devenant l'alinéa 3, du préambule, conviendra-t-il de remplacer cette date par celle de l'avis donné par le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne sur le présent projet d'arrêté.

4. En son alinéa 10, devenant l'alinéa 5, le préambule vise l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature³¹.

Selon le préambule, cet avis a été donné le 18 juillet 2012.

Il ressort du dossier que, ce jour-là, le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature a seulement donné un « avis intérimaire », émanant du bureau de cet organe, et destiné à être suivi d'un « avis formel » du Conseil, lors de son assemblée plénière du 28 août 2012.

Interrogée sur la suite de la procédure, la déléguée du ministre a expliqué qu'en sa séance du 28 août 2012, l'assemblée plénière du Conseil avait approuvé l'« avis intérimaire » donné par le bureau.

Dans le préambule, la date du 18 juillet 2012 doit donc être remplacée par celle du 28 août 2012.

³⁰ Voir l'observation générale n° 1, a), 3°.

³¹ L'avis de cet organe est requis sur le projet d'arrêté en tant que, comme indiqué dans l'observation générale n° 1, a), 2° et 3°, celui-ci trouve son fondement légal dans les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973 (ceci conformément à ces dernières dispositions, combinées avec l'article 52 de la même loi).

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 2°, compte tenu de l'importance de la notion d'« activité agricole » pour déterminer le champ d'application de bon nombre de dispositions du projet d'arrêté, le texte doit préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par l'expression « le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ».

2. Le 6° définit l'expression « arbre mort » en renvoyant à la définition 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, il est permis de se demander s'il est nécessaire de définir cette expression.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Au 10°, b), il sera fait état du « propriétaire forestier », et non pas du « forestier ».

4. Au 16°, pour éviter toute ambiguïté, mieux vaut remplacer les mots « périmètre Natura 2000 » par les mots « périmètre d'un site Natura 2000 ou d'un site candidat au réseau Natura 2000 ».

5. Il résulte des explications de la déléguée du ministre que la définition de la « prairie permanente à contraintes faibles » que donne le 17° est erronée, et que l'intention est en réalité de viser toute prairie permanente située dans un site Natura 2000 pour laquelle l'arrêté de désignation n'impose aucune limitation spécifique concernant la fertilisation.

Le texte sera revu en conséquence.

6. L'arrêté en projet gagnerait à définir les mots « arrêté de désignation »³².

³² Voir l'article 11, § 1^{er}, du projet.

Chapitre 2

Alors que le chapitre à l'examen se présente, *a priori*, comme énonçant des dispositions communes à l'ensemble des indemnités et des subventions auxquelles se rapporte le projet d'arrêté, certaines de ses dispositions précisent qu'elles s'appliquent uniquement aux indemnités et aux subventions visées aux articles 16, 18 et 20. En outre, pour quelques-unes des dispositions du même chapitre - notamment les articles 7 et 11 - qui, à défaut de précision contraire, semblent s'appliquer à l'ensemble des indemnités et des subventions auxquelles se rapporte le projet d'arrêté, la section de législation se demande si telle est bien leur vocation.

Il serait peut-être plus indiqué d'éviter de grouper toutes ces dispositions dans un seul et même chapitre et, en tout cas, il convient de s'assurer de l'absence de toute équivoque dans la détermination de leur champ d'application.

Article 11

1. Comme l'indique expressément le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la disposition à l'examen entend se conformer à l'article 18, § 2, du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 'portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural'.

Il ne peut être perdu de vue que le paragraphe 3 de l'article 18 du règlement (UE) n° 65/2011 prévoit aussi que, « si le manquement résulte d'irrégularités commises intentionnellement, le bénéficiaire est exclu de la mesure considérée pendant l'année civile en cause ainsi que la suivante ».

Le texte sera revu en conséquence.

2. La disposition à l'examen doit être complétée pour fixer la procédure à suivre en vue d'appliquer une sanction. Cette procédure doit, notamment, donner aux intéressés la faculté de faire valoir leurs explications.

À cet égard, la délégation que le paragraphe 4 donne au ministre d'« établir les modalités relatives à l'application des niveaux de réduction » est excessivement large. Il convient, à tout le moins, que l'arrêté en projet fixe les règles essentielles en la matière.

Article 16

1. Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, l'intention des auteurs du projet est en ce sens que le paragraphe 1^{er} est destiné à s'appliquer uniquement aux sites candidats au

réseau Natura 2000, et non pas aux sites Natura 2000.

En outre, dans le même paragraphe, au vu des explications de la déléguée du ministre, il faut écrire, *in fine*, « 30 avril », et non pas « 30 avril 2009 ».

Le paragraphe 1^{er} sera revu en conséquence.

2. Dans l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3, il convient, dans un souci de cohérence avec ce que prévoit le paragraphe 1^{er} revu en tenant compte de l'observation n° 1, d'ajouter les mots « et publié au *Moniteur belge* au plus tard le 30 avril de l'année considérée ».

Article 18

Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) et au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), il faut faire état du 11°, et non pas du 10°, de l'article 1^{er}.

Article 20

1. Le paragraphe 1^{er} est rédigé en ce sens que la personne qu'il vise « peut » solliciter une subvention supplémentaire.

Faut-il en déduire que les intéressés ne disposent pas d'un droit à l'obtention de la subvention supplémentaire, et ce même lorsqu'ils remplissent toutes les conditions d'octroi de celle-ci qui sont fixées par l'arrêté en projet ?

Si tel était le cas, il conviendrait, à tout le moins, que le texte détermine, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, les critères sur la base desquels l'autorité saisie d'une demande de subvention supplémentaire exercera le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi reconnu.

Si tel n'était pas le cas, le texte sera rédigé en ce sens que la subvention supplémentaire est accordée aux conditions que fixe l'arrêté en projet.

2. Les mots « allant au-delà de l'engagement de base repris dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 », qui figurent au 1° et au 2° du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, sont inadéquats pour déterminer dans un texte de portée normative les hypothèses et conditions d'octroi de la subvention visée par la disposition à l'examen.

En outre, ces hypothèses et conditions sont fixées de manière beaucoup plus précise aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 1^{er}.

La rédaction de celui-ci sera revue en conséquence.

3. Au paragraphe 4, alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas quelle est la signification exacte du texte lorsqu'il indique que c'est « prioritairement » que « la superficie éligible pour les îlots de conservation supplémentaires concerne (...) les zones de gros bois ».

Le texte sera précisé.

Chapitre 5

Selon l'article 22, § 2, 1°, le formulaire d'une demande de subvention introduite en application de ce chapitre est accompagné « d'un devis estimatif des travaux envisagés ou devis d'entreprises ». Il en résulte logiquement que l'autorité qui décide d'octroyer la subvention en fixe le montant en se fondant sur le devis estimatif accompagnant le formulaire de demande de subvention.

Par ailleurs, d'autres dispositions - figurant à l'article 27, §§ 2 et 3, à l'article 31, § 2, et à l'article 32, § 2 - chargent l'administration de valider les factures ou les déclarations de créance qui lui sont présentées, en précisant que les factures « doivent correspondre aux coûts constatés sur le marché » et que la validation des déclarations de créance est à faire « sur base de la comparaison avec des devis établis par au moins deux autres entreprises, et fournis par le demandeur ».

La section de législation n'aperçoit pas clairement de quelle manière il y a lieu de concilier ces dispositions. En outre, les exigences imposées par l'article 27, §§ 2 et 3, l'article 31, § 2, et l'article 32, § 2, n'ont-elles pas vocation à s'appliquer au moment de l'introduction de la demande de subvention, plutôt qu'à celui de la liquidation de la subvention - comme le prévoit le projet d'arrêté ?

Celui-ci sera revu sur ce point.

Article 24

1. Dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable que le délai prévu par l'alinéa 1^{er}, première phrase, soit celui dans lequel le directeur de la direction extérieure du département de la nature et des forêts est tenu de notifier sa décision au demandeur, plutôt que celui dans lequel il se prononce sur la demande de subvention.

Le texte sera revu en conséquence.

2. L'alinéa 2, première phrase, doit être revu pour indiquer qu'au cas où le directeur de la direction extérieure du département de la nature et des forêts est en défaut de

notifier sa décision au demandeur dans le délai qui lui est imparti, le demandeur dispose, pour introduire son recours, de trente jours à dater de l'expiration de ce délai.

Article 25

1. Il résulte de plusieurs dispositions - figurant aux articles 27, 30, § 3, 31, § 2, et 32, § 2 - que, dans certaines hypothèses, la liquidation d'une subvention peut se faire sur la base de la présentation d'une déclaration de créance. La première phrase sera complétée en conséquence.

2. En prévoyant que les copies des factures doivent être « certifiées conformes », la première phrase méconnaît le régime résultant du décret du 1^{er} avril 2004 'portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents'.

Les mots « certifiées conformes » seront omis.

Article 28

Dans l'alinéa 1^{er}, 3^o, il convient de préciser qui est chargé d'approuver le programme de pâturage extensif que vise le texte.

Article 32

Il conviendrait de préciser davantage quels sont les activités ou les travaux de « gestion » que vise la disposition à l'examen.

Article 34

Selon l'alinéa 1^{er}, « à l'exception des articles 7, paragraphe 3, et 17, alinéa 1^{er}, 2^o, qui produisent leurs effets le 1^{er} juin 2011, le présent arrêté entre 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^o, 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.

Quant au fait de prévoir que les articles 7, § 3, et 17, alinéa 1^{er}, 2^o, produisent leurs effets le 1^{er} juin 2011, outre la question de savoir s'il n'en résulte pas une violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, la section de législation n'aperçoit pas

comment il est concevable que ces dispositions, qui n'ont pas d'existence autonome par rapport aux autres dispositions de l'arrêté en projet, pourraient produire leurs effets avant que celles-ci n'entrent en vigueur.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 36

L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans une législation qui a trait à la conservation de la nature, et non pas à l'agriculture.

Aussi, c'est le ministre qui a la Conservation de la nature - et non pas l'agriculture - dans ses attributions qu'il convient de charger de l'exécution de l'arrêté en projet³³.

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet implique que soient adaptées diverses dispositions réglementaires existantes.

Ainsi par exemple, il conviendra d'adapter les articles 3, 6°, et 4, 1°, de 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'.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

³³ Ceci même si, pour l'heure, c'est le même ministre qui est compétent dans ces deux matières.

La chambre était composée de

Monsieur	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY