



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 51.959/4
du 19 septembre 2012

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'arrêtant le règlement
d'ordre intérieur des Commissions de conservation des sites
Natura 2000'

Le 21 août 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité 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, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'arrêtant le règlement d'ordre intérieur des Commissions de conservation des sites Natura 2000'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 septembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort des articles 5, 2°, et 14, 1°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire⁴ que doivent être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre ayant le Budget dans ses attributions les projets d'arrêtés « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Selon la note au Gouvernement, l'impact budgétaire de l'arrêté en projet est nul par rapport à la situation actuelle, l'engagement de cinq secrétaires au Conseil économique et social de Wallonie pour réaliser, notamment, le secrétariat des Commission de conservation des sites Natura 2000 étant couvert par une dotation annuelle de cinq cent mille euros.

Le fait que les dépenses entraînées par un projet d'arrêté ont été prévues dans le budget ne dispense pas l'auteur du projet de le soumettre à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre chargé du Budget.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de ces formalités.

FONDEMENT JURIDIQUE

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 30, § 4, de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature' habilite le Gouvernement à arrêter le règlement d'ordre intérieur des commissions de conservation. Il précise que :

« Ce règlement contient notamment des dispositions concernant :

- 1° les modalités de convocation ;
- 2° les modalités de délibération ;
- 3° la périodicité des réunions ».

L'article 27 du règlement d'ordre intérieur en projet ainsi que l'annexe à ce règlement sont relatifs à la publicité des documents et communications et, de manière plus générale, à l'accès à l'information relative à l'environnement. Ils reproduisent, paraphrasent et même complètent ou précisent certaines dispositions décrétales du Code de l'environnement qui ont trait à cette matière ¹. Comme indiqué dans son introduction, l'annexe au règlement d'ordre intérieur vise en effet à préciser les modalités selon lesquelles chaque commission doit répondre aux obligations décrétales en la matière.

En dehors du fait que de telles dispositions n'ont pas leur place dans un règlement d'ordre intérieur, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou paraphraser des dispositions décrétales. Un tel procédé doit être évité.

En effet, une disposition qui rappelle le contenu d'une norme supérieure présente trois défauts :

a) elle donne l'impression que son auteur est compétent pour prendre ou modifier la norme supérieure, alors qu'il ne l'est pas ;

b) elle pourrait être annulée en raison de l'incompétence de son auteur ;

c) si la norme supérieure est modifiée et non la disposition qui en rappelle le contenu, il pourra y avoir entre les deux dispositions, une contradiction que le lecteur sera obligé de résoudre lui-même en faisant prévaloir la norme supérieure sur la disposition de rang inférieur qui lui est contraire et qui doit être considérée comme étant implicitement abrogée ².

Par ailleurs, en ce qui concerne l'accès à l'information en matière d'environnement, il convient d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que le refus de divulguer les informations demandées – qui ne peut être admis que pour des motifs bien précis – doit résulter d'un examen au cas par cas au cours duquel il doit être procédé à une mise en balance des intérêts en présence, comme le prévoit l'article 18, § 2, du Code de l'environnement :

« Les motifs de refus visés au § 1^{er} sont interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'autorité publique met en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ».

¹ L'accès à l'information fait l'objet des articles D.10 à D.20.18 du Code de l'environnement. La section de législation relève par exemple que le point 2 de l'annexe au règlement d'ordre intérieur paraphrase l'article D.18 du Code de l'environnement.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Il ne peut dès lors être admis que par la voie réglementaire, le Gouvernement détermine des catégories de documents qui pourraient d'office être soustraits à l'obligation de divulgation ³.

L'article 18, § 2, du Code de l'environnement, qui transpose l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil' suppose en effet que la mise en balance des intérêts en présence qu'il prévoit soit pratiquée dans chaque cas particulier ⁴.

En conclusion, l'article 27 du règlement d'ordre intérieur et l'annexe à ce règlement doivent être omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 3 du préambule, il convient de viser l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 novembre « 2003 ».

Annexe I ⁵ du projet d'arrêté

1. À l'article 13, alinéas 1^{er} et 2, pour éviter toute confusion, plutôt que d'indiquer que le secrétariat rédige les procès-verbaux et les avis et que c'est l'assemblée plénière qui arrête le texte définitif des avis, mieux vaudrait indiquer que le secrétariat rédige des projets de procès-verbaux et d'avis, lesquels deviennent des procès-verbaux et des avis lorsqu'ils sont adoptés par l'assemblée plénière.

2. L'arrêté du Gouvernement du 20 novembre 2003 'arrêtant le règlement d'ordre intérieur des Commissions de conservation des sites Natura 2000' précisait que les procès-verbaux et les avis étaient signés par le président de séance et le secrétaire et indiquait

³ Voir à cet égard le point 3.1.1 de l'annexe au règlement d'ordre intérieur qui prévoit que « Les documents de travail ne font l'objet d'aucune diffusion et de mise à disposition étant donné leur caractère incomplet ou inachevé », le caractère inachevé d'un document étant l'un des motifs de refus de divulgation prévus par l'article D.18, § 1^{er}, d), du Code de l'environnement.

⁴ Voir C.J.C.E. (4^e ch.) 16 décembre 2010, (Stichting Natuur en Milieu e.a.) C-266/09 : « L'article 4 de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la mise en balance qu'il prescrit de l'intérêt public servi par la divulgation d'une information environnementale et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer doit être pratiquée dans chaque cas particulier soumis aux autorités compétentes, quand bien même le législateur national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence ».

⁵ Puisque l'arrêté en projet ne comporte qu'une annexe, il n'y a pas lieu de la numérotter et à l'article 1^{er} du projet d'arrêté, il convient de remplacer « annexe I^{re} » par « annexe ».

que les extraits étaient certifiés conformes par le secrétaire⁶. De telles précisions n'apparaissent plus dans le projet à l'examen. Il convient de s'assurer qu'il n'y a pas lieu de les réintégrer.

3. À l'article 4, la deuxième phrase sera omise car une disposition réglementaire ne peut régler une question de responsabilité civile.

4. L'annexe doit également porter *in fine* la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté [du ... arrêtant le règlement ...] » et être revêtue de la même date et des mêmes signatures que celles de l'arrêté auquel elle est annexée⁷.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ Voir l'article 3 de l'annexe.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172 et formule F 4-8-1.