



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.105/4
du 24 octobre 2012

sur

un avant-projet de décret 'modifiant la loi du 12 juillet 1973
sur la conservation de la nature en ce qui concerne la révision
des désignations des sites Natura 2000 et les objectifs de
conservation'

Le 27 septembre 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 avant-projet de décret 'modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature en ce qui concerne la révision des désignations des sites Natura 2000 et les objectifs de conservation'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 octobre 2012. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret tend à modifier les dispositions qui, dans la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', sont relatives à la portée juridique des objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000 et des objectifs de conservation spécifiques à un ou plusieurs sites Natura 2000.

À cette fin, il complète les dispositions qui, à l'article 25bis, § 2, alinéa 2, et à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, prévoient que ces objectifs ont valeur réglementaire, en précisant que ces objectifs « sont obligatoires uniquement pour les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 dans le cadre de l'adoption des plans et des programmes, de la délivrance des permis ainsi que pour l'élaboration des contrats de gestion au sens des articles 26, §§ 3 et 4 et 27 ».

Sur ce point, l'avant-projet appelle, les observations suivantes :

a) La précision que l'avant-projet suggère d'apporter en ce qui concerne la portée juridique des deux catégories citées d'objectifs de conservation est difficilement conciliable avec les dispositions qui attribuent à ceux-ci une valeur réglementaire.

À lire l'avant-projet, la force obligatoire de ces objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000 et les objectifs de conservation spécifiques à un ou plusieurs sites Natura 2000 sera en effet limitée désormais aux autorités administratives agissant en certaines circonstances.

Par ailleurs, les objectifs de conservation précités ne s'imposeront plus seulement aux autorités lorsqu'elles prennent des décisions de portée individuelle mais aussi quand elles adoptent des décisions ayant valeur réglementaire, telles que les plans visés par la loi du 12 juillet 1973 ¹.

¹ La définition du mot « plan » que donne l'article 1^{er}bis, 27°, de la loi du 12 juillet 1973 indique expressément que ce terme désigne des dispositions ayant valeur réglementaire.

L'avant-projet doit donc être revu afin qu'il ne soit plus prévu dans les dispositions examinées que les objectifs ont valeur réglementaire mais bien qu'ils ont « force obligatoire à l'égard de (la suite comme à l'avant-projet) », sous réserve des observations qui suivent.

b) Dès lors que l'avant-projet tend à déterminer de manière précise les hypothèses dans lesquelles les objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000 et les objectifs de conservation spécifiques à un ou plusieurs sites Natura 2000 sont obligatoires pour les autorités administratives, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de l'indication selon laquelle la notion d'« autorités administratives » est à entendre « au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 ».

Ces derniers mots seront donc omis.

c) Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'en faisant état des « plans » et des « programmes », le texte en projet vise uniquement les plans au sens de l'article 1^{er} bis, 27°, de la loi du 12 juillet 1973.

Aussi, de l'accord de la déléguée du ministre, seul le mot « plans » sera utilisé.

d) Selon les dispositions à l'examen, les objectifs de conservation applicables à l'échelle des sites Natura 2000 et les objectifs de conservation spécifiques à un ou plusieurs sites Natura 2000 sont obligatoires pour les autorités administratives « pour l'élaboration des contrats de gestion au sens des articles 26, §§ 3 et 4, et 27 » de la loi du 12 juillet 1973.

Ainsi formulé, le texte ne fait pas clairement apparaître à quels « contrats de gestion » il se réfère : s'agit-il uniquement des contrats de gestion active visés par l'article 27 de la loi du 12 juillet 1973 ? Invitée à préciser l'intention des auteurs du texte, la déléguée du ministre a expliqué que la volonté était de faire référence, non seulement aux contrats de gestion active, mais aussi à toutes autres conventions conclues par le Gouvernement pour favoriser la mise en œuvre du régime de gestion active d'un site Natura 2000, et visées à l'article 26, § 3, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973. L'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

La question peut aussi se poser de savoir si, dans un souci de cohérence et aux fins d'éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il ne conviendrait pas d'imposer au Gouvernement le respect des objectifs de conservation précités lorsqu'il exerce le pouvoir que lui confère l'article 26, § 4, de la loi du 12 juillet 1973 d'adopter unilatéralement, dans les hypothèses particulières que vise cette disposition, des mesures appropriées pour atteindre les objectifs de conservation d'un site.

2. En son état actuel, l'article 26, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 impose au Gouvernement l'obligation d'organiser pour chaque site Natura 2000, après la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté de désignation, la concertation que prévoit cette disposition avec les propriétaires et occupants concernés.

L'avant-projet tend à modifier cette disposition en vue de réduire le champ d'application de la procédure de concertation aux hypothèses dans lesquelles le Gouvernement estime sa mise en œuvre « nécessaire pour atteindre tout ou partie des objectifs de conservation d'un site Natura 2000 ». Le texte qui, selon l'avant-projet, est appelé à former le dernier alinéa de l'article 26, § 5, de la loi du 12 juillet 1973 fait également de la mise en œuvre de la procédure de concertation une faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement en cas d'application de la procédure de révision simplifiée des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 que prévoit l'avant-projet.

Il y a lieu, à cet égard, de rappeler qu'en vertu des dispositions actuellement en vigueur de la loi du 12 juillet 1973, tout arrêté de désignation d'un site Natura 2000 indique les moyens qui sont proposés pour atteindre les objectifs de conservation fixés par le Gouvernement en vertu de l'article 25^{ter} de la loi du 12 juillet 1973². La procédure de concertation a pour objet d'identifier, parmi les moyens ainsi proposés en vue d'atteindre les objectifs précités, les moyens retenus comme appropriés à cette fin³. Elle est susceptible de déboucher, soit sur la conclusion d'un contrat entre le Gouvernement et les personnes concernées⁴, soit, à défaut d'accord, sur l'adoption d'une décision du Gouvernement fixant unilatéralement les mesures appropriées pour atteindre les objectifs de conservation du site⁵. L'avant-projet ne modifie pas la loi du 12 juillet 1973 sur ces points.

En faisant à présent de la mise en œuvre de la procédure de concertation une faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement, et en limitant le champ d'application aux hypothèses dans lesquelles ce dernier l'estime « nécessaire pour atteindre tout ou partie des objectifs de conservation d'un site Natura 2000 », les auteurs de l'avant-projet semblent avoir perdu de vue qu'en vertu des dispositions qui viennent d'être rappelées, et que l'avant-projet laisse intactes, les moyens indiqués par l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 pour atteindre les objectifs de conservation de celui-ci consistent seulement en des moyens proposés, et que la procédure de concertation tend précisément à déterminer les moyens qui seront effectivement retenus à cette fin⁶. Dès lors que certains arrêtés de désignation d'un site Natura 2000 ne feraient précisément pas l'objet d'une procédure de concertation, en application de la disposition examinée, il faudrait également régler dans la loi du 12 juillet 1973 le régime juridique qui sera applicable à de tels arrêtés, et singulièrement le sort à réserver aux moyens proposés qui, même après l'adoption des dispositions en projet, resteront de simples moyens proposés dans lesdits arrêtés.

² Article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 11°, de la loi du 12 juillet 1973.

³ Article 26, § 3, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973.

⁴ Article 26, § 3, alinéa 4, et article 27 de la loi du 12 juillet 1973.

⁵ Article 26, § 4, de la loi du 12 juillet 1973.

⁶ Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret du 6 décembre 2001, qui a inséré dans la loi du 12 juillet 1973 les dispositions relatives à la conservation des sites Natura 2000, « l'arrêté de désignation offrira donc un large éventail de moyens (l'énumération est non exhaustive) pour atteindre les objectifs qu'il définit, et les propriétaires et occupants concernés participer[ont] au choix du ou des moyens appropriés lors de la procédure de concertation » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2000-2001, n° 250/1, p. 21).

En réalité, en vue de tenir compte de la dualité des régimes juridiques que le texte en projet tend à instituer, il y a lieu de procéder à une révision plus fondamentale de la loi du 12 juillet 1973, que ne le fait l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. La disposition appelée à former l'article 26, § 5, de la loi du 12 juillet 1973 appelle les observations suivantes :

a) En présentant la procédure simplifiée que prévoit l'avant-projet pour la révision des arrêtés de désignation des sites Natura 2000, l'exposé des motifs évoque le fait que « chaque site est sujet à une évolution de ses habitats du fait de la gestion active du site et des activités qui y ont été autorisées ». Il ajoute : « Ainsi par exemple, suite à la restauration d'un pré de fauche dans un fond de vallée antérieurement occupé par une pessière, les objectifs de conservation, les mesures préventives et la gestion active des parcelles concernées vont nécessairement devoir être adaptés pour tenir compte de la nouvelle situation écologique ».

Cet extrait de l'exposé des motifs donne à penser que la procédure simplifiée de révision des arrêtés de désignation des sites Natura 2000 pourrait s'appliquer, en particulier, à la modification des objectifs de conservation spécifiques et des mesures préventives spécifiques prévus dans un arrêté de désignation.

Or, à lire l'article 26, § 5, alinéa 2, en projet, telle ne semble pas être l'intention des auteurs du texte.

La déléguée du ministre l'a, du reste, confirmé.

L'exposé des motifs sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

b) En ce qui concerne l'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, il résulte des explications de la déléguée du ministre que les auteurs du texte entendent permettre également, en application de cette disposition, une modification des prescriptions littérales ou graphiques précisant le périmètre d'une unité de gestion.

Le texte gagnerait à le préciser.

c) L'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 1°, a) en projet appelle les observations suivantes :

- C'est au Gouvernement, et non pas au législateur, qu'il appartient, le cas échéant, d'attribuer des pouvoirs déterminés à un service administratif. Aussi, les mots « l'administration » seront remplacés par les mots « le Gouvernement ».

- Compte tenu des explications de la déléguée du ministre, mieux vaut, dans un souci de cohérence avec la terminologie qu'utilise de manière générale la loi du 12 juillet 1973, remplacer les mots « le gestionnaire » par les mots « l'occupant concerné ».

d) En ce qui concerne l'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 1°, c), en projet, il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'en faisant état d'un « plan ou programme », le texte en projet vise uniquement un plan au sens de l'article 1^{er} bis, 27°, de la loi du 12 juillet 1973.

En tenant compte de cette précision, la rédaction suivante est proposée pour la disposition à l'examen :

« c) suite à l'exécution d'un plan ou d'un projet visé à l'article 29, § 2, ou suite à la réalisation d'actes, de travaux ou d'activités ayant fait l'objet d'une dérogation, d'une autorisation ou d'une notification conformément à l'article 28, impliquant la nécessité d'adapter le périmètre des unités de gestion ».

« e) Dans la définition de l'« erreur manifeste » que donne la phrase incidente figurant dans l'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, il est fait état de la « sélection » du bien concerné « en Natura 2000 ».

Eu égard aux effets qu'il y attache, le texte doit préciser davantage le moment ou l'acte à prendre en considération pour déterminer quand est intervenue cette « sélection ».

f) Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'en faisant mention de « parcelles incluses par erreur dans le site », l'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 2°, en projet vise des parcelles qui, dès la « sélection » du bien concerné « en Natura 2000 », ne présentaient pas les caractéristiques qu'indique le texte.

Le texte doit mieux faire apparaître cette intention, en précisant, comme indiqué dans l'observation précédente, le moment ou l'acte à prendre en considération pour déterminer quand est intervenue la « sélection » du bien « en Natura 2000 ».

g) Dans l'article 26, § 5, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, comme en a convenu la déléguée du ministre, le texte correspondrait mieux à l'intention de ses auteurs si le mot « permettre » était remplacé par le mot « faciliter ».

h) Dans l'article 26, § 5, alinéa 2, en projet, la section de législation n'aperçoit pas ce que signifie exactement le texte lorsqu'il impose au Gouvernement l'obligation de respecter les « règles de déclassement ».

L'avant-projet sera précisé sur ce point.

i) Au stade de la procédure qu'envisage l'article 26, § 5, alinéa 3, en projet, c'est le projet d'arrêté de révision de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 qu'il convient de notifier, et non pas l'arrêté de révision. Le texte sera revu en conséquence.

j) À lire l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3, les communes sont consultées sur le projet d'arrêté de révision de l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000. L'avant-projet ne reflète pas cette intention. Il sera revu en conséquence, en précisant le délai dans lequel les communes peuvent donner leur avis.

k) Compte tenu des missions particulières des commissions de conservation des sites Natura 2000⁷, il est permis de se demander s'il est cohérent par rapport à l'économie générale du système que le texte à l'examen ne soumette pas à l'avis de ces commissions les projets d'arrêtés de révision simplifiée des arrêtés de désignation des sites Natura 2000, alors qu'il prévoit la consultation, sur ces mêmes projets, des propriétaires et des occupants des parcelles concernées et des parcelles contiguës, ainsi que des communes concernées.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

l) L'article 26, § 5, alinéa 4, en projet appelle les observations suivantes :

- Dans l'intérêt de la sécurité juridique et pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il convient de prévoir que le délai dans lequel il incombe aux intéressés de déposer leurs observations et réclamations court à dater de la réception, et non pas de l'envoi, du projet d'arrêté de révision.

- C'est au Gouvernement, et non pas au législateur, qu'il appartient de désigner le fonctionnaire ou le service administratif auprès duquel il incombe aux intéressés de déposer leurs observations et réclamations.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

2. En ce qui concerne les modifications qu'il est envisagé d'apporter au 5° et au 6° de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973, comme en a convenu la déléguée du ministre, les mots à insérer sont « ou graphiques », et non pas « et graphiques ».

Article 4⁸

⁷ Voir spécialement l'article 30, § 2, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 12 juillet 1973.

⁸ Et non pas « article 5 », comme l'indique erronément l'avant-projet. De même, la disposition que celui-ci présente comme en étant l'article 6 en est en réalité l'article 5.

1. La modification qui est apportée à la première phrase de l'article 30, § 2, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973 implique, en bonne logique, que soit adapté en conséquence l'article 29, § 1^{er}, alinéa 4, de la même loi.

L'avant-projet sera complété sur ce point.

2. Dans la seconde phrase de l'article 30, § 2, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973, les mots à remplacer sont, non pas « le délai imparti », mais « ce délai ».

Article 6 (devenant article 5)

Il y a lieu d'omettre les mots « al. 2, » après les mots « l'article 63 ».

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN