



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.033/4
du 6 avril 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale, modifiant 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 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale'

Le 26 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme, des Sports et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 8 avril 2016 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale, modifiant 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 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 08 novembre 2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, 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 6 avril 2016.

*

(*) Par courriel du 8 mars 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Pour l'essentiel, l'arrêté en projet tend, selon les termes de son intitulé, à régler l'octroi d'indemnités et de subventions dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale ¹.

Il est appelé à remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012, qui règle actuellement la matière.

Il résulte de son préambule que ce dernier arrêté est fondé uniquement, en droit interne, sur des dispositions de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature' : d'une part, l'article 31, qui prévoit l'octroi de subventions destinées à encourager des comportements, activités, mesures ou opérations favorables à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que l'allocation d'indemnités pour compenser tout ou partie des pertes de revenus induites par la mise en œuvre des prescriptions qui s'imposent dans les sites Natura 2000 et dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et, d'autre part, les articles 36 et 37, qui prévoient l'octroi de subventions pour l'adoption de mesures favorables à la biodiversité, respectivement, en forêt et en milieu rural.

Selon son préambule, le projet d'arrêté trouverait, quant à lui, son fondement légal, non seulement dans la loi du 12 juillet 1973 ², mais aussi dans diverses dispositions du Code wallon de l'agriculture. Le préambule cite les dispositions suivantes de ce code : l'article D.4, qui charge le Gouvernement de prendre « toutes les mesures d'exécution des actes européens relatifs à la politique agricole commune » ; deux dispositions générales relatives aux aides agricoles, en l'occurrence l'article D.242, en vertu duquel le Gouvernement détermine, pour l'octroi des aides relatives au soutien des activités agricoles,

¹ Il apporte aussi diverses modifications à 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'. Ces modifications consistent essentiellement à adapter l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 en vue de tenir compte du nouveau dispositif auquel le Gouvernement entend soumettre l'octroi d'aides financières dans les sites en question.

² Outre les articles 31, 36 et 37, le préambule cite également l'article 28, §§ 2 et 4, de la loi du 12 juillet 1973. La section de législation n'aperçoit pas la pertinence, en l'espèce, de la mention du paragraphe 4 de l'article 28. Quant au paragraphe 2 de cet article, s'il procure un fondement légal à des règles qui, comme tel est le cas des règles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 que le projet d'arrêté tend à modifier, ont pour objet de prescrire les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000, il ne peut, par contre, fournir un tel fondement à des règles relatives à l'octroi d'aides financières. C'est pourquoi la section de législation n'évoquera pas cette disposition de la loi du 12 juillet 1973 dans les développements ci-après, qui portent sur le point de savoir si les règles en projet relatives à l'octroi d'aides financières – lesquelles règles forment l'objet essentiel du projet d'arrêté – peuvent valablement trouver leur fondement légal aussi bien dans cette loi que dans le Code wallon de l'agriculture.

la procédure de demande, les périodes couvertes par l'aide, les conditions d'octroi, les montants, les contrôles et les taux de réduction, et l'article D.243, qui habilite le Gouvernement à définir des critères de sélection visant à assurer l'égalité de traitement des demandeurs d'aide, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures ; et l'article D.249, selon lequel le Gouvernement « soutient des mesures axées sur l'utilisation des terres agricoles en respect des objectifs environnementaux » et est habilité à « prendre des mesures » notamment « en faveur des [...] sites Natura 2000 ».

Il convient aussi de relever que le projet d'arrêté charge de l'application du régime qu'il organise « l'organisme payeur ou son délégué » : comme le résume l'article 3, « l'organisme payeur ou son délégué paie les indemnités et les subventions, récupère les paiements indus, applique les pénalités et gère les recours ». L'« organisme payeur » est l'organisme qui, en vertu du Code wallon de l'agriculture, est « chargé de la gestion et du paiement des aides agricoles provenant des Fonds FEAGA et FEADER pour la Région wallonne »³.

La section de législation note encore qu'à maintes reprises, le projet d'arrêté renvoie à des dispositions du Code wallon de l'agriculture ou à des règles qui trouvent leur fondement dans ce code.

Il y a lieu de souligner que le projet d'arrêté est largement conçu comme un ensemble homogène, en manière telle qu'il n'apparaît pas possible de faire le départ, pour toutes ses dispositions, entre celles qui procureraient exclusivement exécution à la loi du 12 juillet 1973 et celles qui procureraient exclusivement exécution au Code wallon de l'agriculture.

Or, les régimes d'aide prévus par les dispositions législatives sur lesquelles le Gouvernement entend se fonder pour adopter l'arrêté en projet présentent d'importantes différences selon que ces dispositions figurent dans la loi du 12 juillet 1973 ou dans le Code wallon de l'agriculture.

Ainsi :

1. Le Code wallon de l'agriculture fixe des règles relevant de la politique agricole, tandis que la loi du 12 juillet 1973 est conçue dans un objectif de conservation de la nature.
2. Le champ d'application du Code wallon de l'agriculture, défini par son article D.2, est tel que les mesures d'aide prévues par ce code concernent uniquement des activités agricoles. Les subventions et les indemnités envisagées par les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 sur lesquelles le Gouvernement entend se fonder pour adopter l'arrêté en projet n'ont, par contre, pas vocation, a priori, à être limitées à une catégorie déterminée d'activités.

³ Article D.3, 25°, du code.

3. En ce qui concerne les milieux auxquels s'appliquent les mesures d'aide envisagées :

a) Les milieux auxquels s'appliquent les dispositions de la loi du 12 juillet 1973 dont le Gouvernement entend se prévaloir pour fonder l'arrêté en projet diffèrent selon ces dispositions et selon l'objet de l'aide envisagée. Ainsi, les indemnités prévues par l'article 31 de cette loi s'appliquent aux sites Natura 2000 et aux sites candidats au réseau Natura 2000, tandis que les subventions octroyées sur la base de cette disposition ne peuvent avoir en vue que la conservation des sites Natura 2000. Quant aux subventions prévues par les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973, elles peuvent être accordées pour favoriser la biodiversité en tous endroits situés, respectivement, en forêt et en milieu rural – tels les sites faisant partie de la « structure écologique principale » envisagée par le projet d'arrêté –, pour autant, en ce qui concerne ceux de ces endroits qui correspondent à des sites Natura 2000 ou à des sites candidats au réseau Natura 2000, que les subventions en question ne soient pas spécialement conçues dans l'optique de la conservation des sites Natura 2000 ou des sites candidats au réseau Natura 2000 ⁴.

b) À propos du Code wallon de l'agriculture, la section de législation relève que son article D.249 habilite tout particulièrement le Gouvernement à prendre des mesures en faveur des sites Natura 2000, ce qui ne couvre ni les sites candidats au réseau Natura 2000, ni les sites, autres que les sites Natura 2000, qui font partie de la « structure écologique principale » envisagée par le projet d'arrêté.

4. Enfin, il importe de remarquer que le Code wallon de l'agriculture soumet l'organisation et l'application du régime des aides qu'il prévoit à un ensemble de règles particulières, portant notamment sur l'octroi, le paiement et la récupération des aides, ainsi que sur la mise en place d'un système de recours administratif contre les décisions prises en la matière ⁵. De son côté, la loi du 12 juillet 1973 charge le Gouvernement de régler ces questions en ce qui concerne les subventions et les indemnités qu'elle prévoit ⁶.

Les différences qui viennent d'être énumérées font obstacle à l'adoption de règles qui, telles celles que contient le projet d'arrêté, seraient fondées à la fois sur la loi du 12 juillet 1973 et sur le Code wallon de l'agriculture sans qu'il n'apparaisse possible de faire

⁴ Sur tout ceci, voir les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 45.798/4 donné le 4 février 2009 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 'relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000' ; 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 Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux indemnités et subventions dans les sites Natura 2000' ; l'avis 49.599/4 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' ; et l'avis 51.875/2/V donné le 12 septembre 2012 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2012 'relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale'.

⁵ Voir spécialement le titre X du code.

⁶ Dans l'article 31, voir l'alinéa 4. En ce qui concerne les articles 36 et 37, le pouvoir du Gouvernement de régler ces questions résulte des termes très larges des habilitations qui lui sont conférées.

le départ, pour toutes ces règles, entre celles qui procureraient exclusivement exécution à l'un de ces textes législatifs ou à l'autre ⁷.

De surcroît, le projet d'arrêté est également critiquable, d'une part, en ce qu'il charge de l'application du régime des subventions et des indemnités prévues par la loi du 12 juillet 1973, l'« organisme payeur » – ou son délégué –, dont l'intervention est uniquement réglée par le Code wallon de l'agriculture pour l'application de celui-ci, et, d'autre part, en ce qu'il rend purement et simplement applicables, comme telles, diverses dispositions de ce code aux subventions et aux indemnités en question : ce faisant, en effet, sans disposer d'un fondement légal spécifique et explicite à cette fin, il étend l'application d'un ensemble de mesures et de dispositifs organisés par le législateur au-delà de la sphère pour laquelle ce dernier les a conçus ⁸.

Le projet d'arrêté doit donc être fondamentalement revu.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ En ce qui concerne les subventions prévues par l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973, la section de législation ne saurait, à cet égard, tirer argument du fait que l'alinéa 2 de cette disposition permet de cumuler ces subventions avec d'autres subventions ayant pour objet de favoriser le régime de gestion active des sites Natura 2000 en vertu, notamment, des législations ou réglementations relatives à l'agriculture, si cela n'a pas pour effet de rétribuer, au total, plus d'une fois un même engagement de la part de leur bénéficiaire. En effet, la disposition en question a pour seul objet d'autoriser, dans les limites qu'elle indique, un cumul des subventions qu'elle vise, mais non pas de permettre au Gouvernement d'organiser un régime de subventions en se fondant en même temps et indissociablement sur l'article 31 de la loi du 12 juillet 1973 et sur le Code wallon de l'agriculture.

⁸ En ce qui concerne l'« organisme payeur », la section de législation relève qu'en l'état, le Gouvernement a désigné en cette qualité deux de ses services (en l'occurrence le département des aides et le département de l'agriculture de la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie : voir l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2015 'désignant l'organisme payeur de Wallonie pour les fonds FEAGA et FEADER et abrogeant les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2013 désignant l'organisme payeur de Wallonie pour les Fonds FEAGA et FEADER, et instituant un comité de suivi de l'organisme payeur de Wallonie'). Rien ne s'oppose, d'un point de vue juridique, à ce que le Gouvernement charge les mêmes services d'assurer l'application du régime des subventions et des indemnités prévues par la loi du 12 juillet 1973. Mais, sans disposer d'un fondement légal *ad hoc*, il ne peut les désigner à cette fin en leur qualité d'« organisme payeur » au sens du Code wallon de l'agriculture, cette qualité impliquant l'application de diverses dispositions conçues pour les besoins propres du code en question.