



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.095/4
du 3 juin 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une indemnisation aux exploitants forestiers et aux propriétaires ayant subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine'

Le 2 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant une indemnisation aux exploitants forestiers et aux propriétaires ayant subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

1.1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté tend à organiser un régime d'indemnisation des exploitants forestiers et des propriétaires forestiers qui ont subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine.

1.2. La question se pose de savoir si le mécanisme qu'il est envisagé de mettre en place est compatible avec les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Il appartiendra à la Commission européenne – que le Gouvernement a chargé le Ministre de consulter – de se prononcer sur ce point.

1.3. Il convient aussi de se demander si le projet d'arrêté dispose d'un fondement légal en droit interne.

a) À cet égard, on relève que le préambule vise notamment le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' et le décret du 30 novembre 2018 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019'.

L'article 44 du décret du 30 novembre 2018 prévoit une « intervention exceptionnelle en faveur du secteur forestier », ce en quoi consiste le régime d'indemnisation que le projet d'arrêté tend à organiser.

De son côté, l'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 donne au Gouvernement le pouvoir de fixer les conditions d'octroi de subventions accordées sur la base d'une disposition spéciale figurant dans le budget général des dépenses.

En se fondant conjointement sur ces dispositions, le Gouvernement peut ainsi fixer, pour l'année budgétaire 2019, les conditions d'octroi de subventions accordées au titre d'une intervention exceptionnelle en faveur du secteur forestier.

En l'espèce, le régime envisagé par le projet d'arrêté, qui se donne pour objet d'indemniser des personnes ayant subi un préjudice en raison de mesures prises par la Région wallonne, ne peut être considéré comme un régime d'octroi de subventions. En effet, il ne remplit pas l'une des conditions requises pour qu'une aide puisse être qualifiée de subvention, à savoir l'existence d'une contrepartie, assurée par le bénéficiaire de l'aide, sous la forme de prestations que l'autorité juge utiles à l'intérêt public¹.

Le projet d'arrêté ne trouve donc pas de fondement légal dans les dispositions citées.

b) Le préambule vise aussi l'article 36 du décret du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier'.

Selon cette disposition,

« [l]e gouvernement peut, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, prendre toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les écosystèmes contre des organismes vivants ou des phénomènes naturels ou résultant d'activités humaines ».

Le projet d'arrêté n'entre pas dans les prévisions de cette disposition et ne peut donc y trouver un fondement légal. En effet, il a pour seul objet d'indemniser les exploitants et les propriétaires forestiers qui ont subi des dommages en raison de mesures prises par la Région wallonne pour des motifs sanitaires, et non pas d'assurer à proprement parler la protection des écosystèmes en milieu forestier.

c) Le projet d'arrêté ne trouve pas non plus de fondement légal dans d'autres dispositions de nature législative, et notamment pas dans d'autres dispositions législatives également visées au préambule.

2. En conclusion, le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal.

¹ Sur cet élément de la notion de subvention, lire D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'État », in *Les subventions*, sous la direction de D. RENDERS, Larcier, 2011, pp. 11 et sv., n^{os} 91 à 120. Voir aussi l'article 57, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 : « Par subvention accordée directement ou indirectement par l'entité, dénommée ci-après, l'instance subsidiaire, il faut entendre toute forme de soutien financier que cette instance accorde, dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général, à une activité organisée par un tiers, quelle que soit la dénomination de cette activité, à l'exception des dotations ».

Pour autant que le régime envisagé soit compatible avec les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, un tel régime ne peut être mis en place que moyennant l'adoption d'un texte de nature législative.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET