



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.366/4
du 19 novembre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
‘modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation
de la nature et le livre I^{er} du Code de l’Environnement’

Le 24 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité 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 et le livre I^{er} du Code de l'Environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 novembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet à l'examen a principalement pour objet de modifier la loi 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'. L'exposé des motifs précise que

« [l]e présent projet de décret poursuit également l'amélioration du régime d'octroi des dérogations aux mesure de protection ».

Ces modifications touchent notamment aux obligations de consultation de la section Nature du pôle Ruralité, à la détermination du contenu des dérogations accordées, au contrôle de leur respect et aux conséquences de leur non-respect.

Les mécanismes d'octroi de ces dérogations participent au cadre dans lequel des projets soumis à permis pourront être autorisés à l'avenir. Ces projets sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si l'avant-projet doit être considéré comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lequel, conformément à son article 3, une évaluation environnementale doit être effectuée dès lors que l'avant-projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir. Quant au paragraphe 4 du même article 3, il prévoit que

« [p]our les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Selon l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 octobre 2016,

« la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement »¹.

La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire².

Dans deux arrêts du 7 juin 2018³, la Cour a également conclu que constituaient des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE et devaient par conséquent faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences environnementales, d'une part, le règlement régional d'urbanisme bruxellois relatif au quartier européen et, d'autre part, les périmètres de remembrement urbain prévus par le droit wallon. Dans un arrêt du 25 juin 2020, la Cour a par ailleurs confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. Dans cet arrêt, la Cour a exposé les raisons pour lesquelles elle entendait maintenir sa jurisprudence et n'opérer aucun revirement⁴.

3. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la section de législation a observé que constituaient des plans et programmes devant être soumis à une évaluation préalable des incidences environnementales, par exemple, la carte stratégique des priorités reprenant la liste des cours d'eau prioritaires pour le rétablissement de la libre circulation des poissons⁵ et les règles de police et de gestion applicables aux cours d'eau non classés, arrêtées par le Gouvernement wallon⁶⁻⁷, l'arrêté ministériel 'relatif aux études acoustiques des parcs éoliens'⁸, l'arrêté du Gouvernement flamand 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant

¹ C.J., arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, § 49.

² *Ibidem*, § 52.

³ C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16 et C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17.

⁴ C.J. (gde ch.), arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, 25 juin 2020, C-24/19, §§ 33 à 51.

⁵ Cette carte stratégique est désormais visée à l'article D.33/9 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

⁶ Il s'agit des règles de police désormais visées à l'article D.52 du livre II du Code de l'environnement de la Région wallonne.

⁷ Avis 60.677/4 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 octobre 2018 'modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1147/1, pp. 63-79.

⁸ Avis 61.407/4 donné le 24 mai 2017 sur un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne « relatif aux études acoustiques des parcs éoliens ».

l'article 3.7.10'⁹, ou encore l'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales'¹⁰. Elle a également considéré qu'« il n'[était] pas exclu que certaines conventions de transition écologique¹¹ aient un objet relevant du champ d'application de cette notion ainsi définie »¹².

Eu égard à cette jurisprudence, et compte tenu de l'article 2, a), premier tiret, de la directive 2001/42/CE¹³, la section de législation a également observé qu'un texte de nature législative pouvait constituer un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, et ce que le texte législatif trouve son origine dans une initiative du pouvoir exécutif¹⁴ ou dans une initiative parlementaire¹⁵.

⁹ Avis 61.975/1 donné le 2 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement et modifiant l'article 3.7.10 du titre III du VLAREM du 16 mai 2014'.

¹⁰ Avis 63.041/4 donné le 21 mars 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2018 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de combustion moyennes et modifiant diverses dispositions environnementales'.

¹¹ Il s'agit des conventions de transition écologique désormais visées aux articles D.92-1 et suivants du livre I^{er} du Code de l'Environnement de la Région wallonne.

¹² Avis 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et du logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, pp. 161-190.

¹³ Cette disposition vise, au titre des plans et programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ».

¹⁴ Avis 62.508/4 donné le 11 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du Patrimoine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1053/1, pp. 35-61.

¹⁵ Avis 61.506/4 donné le 12 juin 2017 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant l'article D.IV.9 du Code du Développement territorial », *Doc. parl.*, Parl. w., 2016-2017, n° 778/2, pp. 2-6. Dans cet avis, la section de législation a observé ce qui suit :

« La proposition de décret à l'examen tend à autoriser et à régler l'octroi de dérogations au plan de secteur à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme n° 2. Il n'est pas exclu que les règles qu'elle prévoit trouvent à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ayant cet objet, la proposition de décret à l'examen relève incontestablement de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle doit dès lors se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE. À cet égard, il y a lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative [...] et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne [...], les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative [...]. L'examen de ces questions et des réponses à y apporter appelle des développements qui excèdent de beaucoup le cadre limité de l'avis que la section de législation du Conseil d'État est appelée à donner sur une proposition de décret qui, telle la proposition à l'examen, tend à modifier le Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, 'CoDT') sur un point particulier. Mais la section de législation se doit d'attirer l'attention de la Région wallonne sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne ».

En particulier, s'agissant d'un avant-projet de décret « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol », la section de législation a observé ce qui suit :

« En l'espèce, l'avant-projet entend, pour l'essentiel, régler les régimes de permis exclusifs requis pour l'exploration ou l'exploitation des ressources du sous-sol, en ce compris la post-gestion, tout en subordonnant par ailleurs à l'obtention préalable d'un permis d'environnement ou à l'introduction préalable d'une déclaration, ces explorations ou exploitations. Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que le décret en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin » ¹⁶.

De même, dans l'avis 64.928/4 à propos d'un avant-projet de décret envisageant notamment la création d'un Code de droit wallon relatif au permis d'environnement, la section de législation a formulé une observation similaire en ces termes :

« En l'espèce, diverses dispositions de l'avant-projet qui comportent des innovations de fond par rapport au droit existant doivent manifestement être considérées comme comportant un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des dispositions qui introduisent le principe de la durée indéterminée des permis d'environnement et de celles qui accompagnent ce régime par l'introduction de nouvelles obligations à charge des exploitants. De telles dispositions, qui peuvent trouver à s'appliquer à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, relèvent de la notion de 'plans et programmes' au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, elles doivent se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE » ¹⁷.

¹⁶ Avis 64.927/4 donné le 30 janvier 2019 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Région wallonne « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1335/1, pp. 109-125.

¹⁷ Avis 64.928/4 donné le 6 février 2019 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Région wallonne « relatif au Livre IX du Code de l'Environnement contenant le Code du permis d'environnement et modifiant le décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, le décret du 24 mai 2018 transposant la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative et diverses dispositions, le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le CoDT », *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1339/1, pp. 74-89.

Elle l'a rappelé dans des avis postérieurs¹⁸⁻¹⁹ et a également confirmé sa jurisprudence concernant les arrêtés réglementaires²⁰.

4. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée sur la portée de la notion de plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE, spécialement dans ses arrêts n° 33/2019 du 28 février 2019, n° 145/2019 du 17 octobre 2019, n° 30/2021 du 25 février 2021, n° 137/2021 du 14 octobre 2021 et n° 142/2021 du 14 octobre 2021²¹.

Dans les deux premiers de ces arrêts, la Cour constitutionnelle a considéré que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale²²⁻²³.

Dans son arrêt n° 30/2021, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 juin 2020 (C-24/19), la Cour constitutionnelle a confirmé l'enseignement de ses arrêts n° 33/2019 et n° 145/2019 et rejeté plusieurs recours en suspension dirigés contre le décret de la Région flamande du 17 juillet 2020 'validant les conditions environnementales

¹⁸ Avis 66.015/2/V donné 29 juillet 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 février 2020 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 remplaçant l'annexe 1^{re} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols', *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 93/1, pp. 8-10.

¹⁹ Avis 68.859/4 donné le 31 mars 2021 sur une proposition de décret de la Région wallonne « visant à la promotion de l'équipement des véhicules électriques et à la réforme de la taxation », *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 227/3, pp. 2-5.

²⁰ Voir par exemple, l'avis 68.292/4 donné le 13 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 2021 'portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol'.

²¹ Sur la directive 2001/42/CE, voir aussi C.C., 20 mai 2021, n° 75/2021 : la problématique était toutefois autre, la question posée étant de savoir si une disposition législative prévoyant l'abrogation de plein droit, par écoulement du temps, des schémas d'orientation locaux étant admissible au regard de la directive. La Cour constitutionnelle a répondu à cette question par la négative, dès lors qu'il s'agissait d'abroger, sans aucune évaluation préalable, des instruments planologiques qui, eux-mêmes, constituaient des plans et programmes. La Cour a donc dit pour droit que l'article D.II.66, § 4, du CoDT violait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2001/42/CE « en ce que [cette disposition] exempte l'abrogation de plein droit des plans qu'il vise d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, point b), de cette directive ».

²² C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

²³ Voir à ce propos, notamment l'avis 68.859/4 ; l'avis 71.061/4 donné le 30 mars 2022 sur une proposition de décret « modifiant les articles D.II.13, D.II.15 et D.IV.58 du Code du Développement territorial afin de modifier les effets de l'abrogation du schéma d'orientation local », *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 603/2, pp. 2-6 ; l'avis 71.290/4 donné le 16 juin 2022 sur une proposition de décret « visant à modifier le Code du Développement territorial afin de revoir la constructibilité en zones inondables », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 848/2, pp. 2-4 et l'avis 71.620/4 donné le 27 juillet 2022 sur une proposition de décret « relatif à l'électrification progressive des emplacements de stationnement », *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 927/2, pp. 2-9.

sectorielles pour les éoliennes'. Par son arrêt ²⁴ du 14 octobre 2021, la Cour Constitutionnelle a ensuite rejeté les recours en annulation dirigés contre le même décret.

Dans ces deux derniers arrêts, la Cour constitutionnelle fait valoir notamment que « l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice quant au champ d'application de la directive 2001/42/CE a [...] été remise en cause par l'avocat général Kokott, par les juridictions suprêmes de plusieurs États membres, dont la Cour constitutionnelle belge, et par la doctrine » ²⁵.

5. La Cour de justice de l'Union européenne a maintenu sa jurisprudence ²⁶. Dans un arrêt du 22 février 2022 ²⁷, elle a apporté une précision importante, en disant pour droit que :

« 1. L'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets mentionnés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne relève pas du champ d'application de cette disposition.

2. L'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une mesure nationale qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas du champ d'application de cette disposition ».

Il paraît pouvoir se déduire de cet arrêt qu'une législation ou une réglementation qui se limite exclusivement à fixer des règles générales et/ou à interdire ou à soumettre à autorisation – tel un permis d'urbanisme ou d'urbanisation ou un permis d'environnement – certains actes et travaux ou certaines activités, ne constitue pas, en tant que telle, un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE, si elle ne fixe pas également des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre de projets.

²⁴ C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021.

²⁵ C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.6. ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.10.6.

²⁶ C.J., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20 et C.J., arrêt *NJ et OZ c. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*, 9 mars 2023, C-9/22.

²⁷ C.J., arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, *op cit.*

Cette jurisprudence énonce toutefois clairement que des dispositions normatives, législatives ou réglementaires peuvent, le cas échéant, être qualifiées de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Ainsi, dans son arrêt du 22 février 2022 ²⁸, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que

« [...] s'il ressort du libellé de cette disposition que la notion de 'plans et programmes' peut recouvrir des actes normatifs adoptés par voie législative, réglementaire ou administrative, cette directive ne contient précisément pas de dispositions spécifiques relatives à des politiques ou à des réglementations générales qui nécessiteraient une délimitation par rapport aux plans et aux programmes, au sens de ladite directive. La circonstance qu'un acte national ait un certain niveau d'abstraction et poursuive un objectif de transformation d'une zone géographique constitue une illustration de sa dimension planificatrice ou programmatique et ne fait pas obstacle à son inclusion dans la notion de 'plans et programmes' ».

Selon les termes de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, sont en effet visés, au titre des plans et programmes ceux qui sont « élaborés et/ou adoptés [...] en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative ». Par ailleurs, selon l'article 4, paragraphe 1, de cette même directive,

« [l]'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ».

6. Au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la question se pose de savoir si l'avant-projet constitue un plan ou un programme au sens de l'article 3, paragraphe 2, a), ou paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE.

L'avant-projet a en particulier pour objet de déterminer les cas dans lesquels certaines règles de procédure s'appliqueront ou pas, et en particulier l'obligation de consultation du Pôle Ruralité, Section Nature préalablement à l'octroi des dérogations nécessaires à la mise en œuvre d'un projet.

L'avant-projet autorise également la cession des dérogations octroyées dans le cadre de la mise en œuvre de projets et prévoit les hypothèses dans lesquelles la modification d'une dérogation peut être imposée par le Gouvernement.

Il ne semble donc pas déraisonnable de considérer que l'avant-projet à l'examen fixe des « règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu, l'élaboration et la mise en œuvre » des projets.

En l'espèce, dès lors qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du texte en projet ne paraît pas avoir été réalisée, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de la réaliser, sauf à être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles l'avant-projet se situerait en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE, tel qu'il vient d'être rappelé.

²⁸ *Ibidem*, § 41.

Il y a en outre lieu d'observer que, d'une part, en l'état, le droit interne ne contient pas les dispositions requises pour assurer la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à un texte de nature législative et que, d'autre part, la question se pose de savoir si, en l'état, le droit interne offre, comme le requiert le droit de l'Union européenne, les voies de recours nécessaires pour assurer un contrôle juridictionnel substantiel du respect des règles procédurales environnementales auxquelles la directive 2001/42/CE soumet l'adoption d'un texte de nature législative.

La section de législation se doit donc une nouvelle fois d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la nécessité de rechercher des solutions à la situation qui résulte spécialement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ²⁹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

Les mots « , 34° et 35° » seront remplacés par les mots « et 34° ».

Articles 6 et 7

1. L'article 6 prévoit que ne constituent pas des actes de capture ou de détention interdits par l'article 2*bis*, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 l'immobilisation temporaire et sans déplacement d'un spécimen d'espèce protégée pendant le temps nécessaire à son identification dans un but de recherche ou d'enseignement ou pour la réalisation de suivis ou d'inventaires biologiques, pour autant que deux conditions soient respectées :

- les actes en cause ne mettent pas en danger la vie ou l'intégrité du spécimen ;
- et
- ils ont au préalable fait l'objet d'une procédure de « notification ».

Cette disposition prévoit également que, s'il existe un risque pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'une ou plusieurs populations d'espèces protégées ou de ses habitats, des conditions de mise en œuvre des actions envisagées sont imposées au « demandeur ».

²⁹ Voir en ce sens les avis 71.061/4, 71.290/4 et 71.620/4. Voir également l'avis 71.191/4 donné le 28 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des Monuments et des Sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte' ainsi que, pour des développements plus récents, l'avis 73.407/4 donné le 15 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 13 décembre 2023 'modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, pp. 133-165.

L'article 7 prévoit un mécanisme similaire applicable vis-à-vis de la protection des espèces végétales prévue à l'article 3 de la loi du 12 juillet 1973.

2. Interrogé à cet égard, le délégué a précisé que le mécanisme de « notification » mis en place est comparable à celui prévu par les articles 28, § 4, alinéa 3, et 58*bis* de la loi du 12 juillet 1973, respectivement mis en œuvre par les arrêtés du Gouvernement wallon 23 octobre 2008 'fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000' et du 23 mai 2024 'relatif aux notifications et aux autorisations qui peuvent être délivrées en application de l'article 58*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature'.

Les systèmes mis en place par ces dispositions peuvent être résumés comme suit :

– Le « notifiant » introduit une « notification » auprès de l'autorité compétente. Cette dernière vérifie si les conditions décrétales sont rencontrées, ce qui reviendrait, en l'espèce et conformément aux explications du délégué, à vérifier, notamment, s'il existe un risque pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'une ou plusieurs populations d'espèces protégées ou de leurs habitats.

– Si un tel risque est identifié, l'autorité :

1° soumet l'activité notifiée à des conditions particulières appropriées ;

2° ou, si aucune condition n'est à même d'éviter le risque identifié, informe le « notifiant » que l'activité notifiée est soumise au régime de dérogation ordinaire établi par l'article 5 de la loi.

– Si l'autorité reste en défaut d'imposer des conditions particulières ou d'informer le « notifiant » que l'activité notifiée est soumise au régime de dérogation dans un certain délai, le « notifiant » peut alors réaliser l'activité notifiée sans que celle-ci ne constitue une activité interdite par l'article 2*bis*, § 2 de la loi.

3.1. L'article 6 appelle les observations suivantes.

3.2. Il ressort des échanges précités que le régime de « notification » envisagé, dans la mesure où l'autorité est susceptible de conditionner ou de refuser l'activité « notifiée », correspond en réalité à un régime de dérogation simplifié plutôt qu'à un régime de notification, lequel, dans le cas où la notification est recevable, n'appelle en principe pas de retour ni d'appréciation de la part de l'autorité compétente.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, l'auteur de l'avant-projet est invité à revoir celui-ci afin de recourir à une terminologie adéquate.

3.3. Il ne ressort pas du dispositif de l'avant-projet que la procédure de « notification » est susceptible d'aboutir à un renvoi vers la procédure de dérogation ordinaire. En effet, l'article 2^{septies}, alinéa 4, en projet ne prévoit que la possibilité pour l'autorité d'imposer des conditions au « demandeur ».

Dans la mesure où, ainsi que cela ressort du commentaire de l'article, l'auteur de l'avant-projet entend habiliter l'autorité à refuser la « notification » et à renvoyer à la procédure de dérogation ordinaire, il conviendra que le dispositif le prévoie.

3.4. L'article 2^{bis} de la loi du 12 juillet 1973 participe à la transposition de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 'concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage', lequel prévoit les possibilités de dérogation aux mesures de protections strictes comme suit :

« 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :

[...]

d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes [...]

Dans la mesure où le mécanisme à l'examen prévoit des dérogations qui ne sont pas soumises à la condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, il ne transpose pas de manière complète cette directive.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

4. Les mêmes observations valent, *mutatis mutandis* pour l'article 7.

Article 7

Les mots « rétabli par le décret du 6 décembre 2001 » seront remplacés par les mots « remplacé par le décret du 6 décembre 2001 ».

Article 9

1. L'article 3^{ter} en projet est structuré en paragraphes mais ne comprend pas la mention du paragraphe 1^{er}. Il sera complété.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en projet, les mots « au paragraphe 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 1^{er} ».

Article 11

1. L'insertion réalisée par le 1^o, c), (2), sera placée après l'énumération reprise à l'article 5*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, dans un nouvel alinéa qui contiendra une référence à l'alinéa 3, 2^o, afin d'éviter l'insertion d'une phrase incidente qui interrompt l'énumération³⁰.
2. Au 1^o, c), (4), les mots « l'action et, » seront omis, dès lors qu'ils sont déjà mentionnés à l'article 5*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, 3^o.
3. Au 1^o, c), (5), l'insertion du 6^o sera omise vu la modification opérée par le (3), en vertu de laquelle le 5^o, qui contient déjà les mots dont l'insertion est envisagée, devient le 6^o.
4. À l'article 5*bis*, § 4, en projet, compte tenu de l'obligation prévue à l'alinéa 1^{er} et des conséquences que l'alinéa 2 attache au non-respect de cette obligation, il convient de modifier l'alinéa 3 afin de prévoir que le Gouvernement « arrête » la forme, la périodicité et le contenu du rapport et les modalités de son dépôt.
5. L'article 5*bis*, § 5, en projet prévoit que le demandeur peut introduire un recours administratif contre la décision, sans préciser l'autorité susceptible d'être saisie de ce recours, ni habiliter le Gouvernement à le faire. La disposition sera complétée.

Article 28

Une partie du libellé de l'article 28 apparait dans une forme barrée. La section de législation a examiné la disposition sans tenir compte du passage barré. Afin d'éviter toute équivoque, il sera veillé à l'avenir à transmettre à la section de législation un texte expurgé des parties supprimées.

Article 30

Dans la phrase liminaire, les mots « du 28 juin 2008 » seront remplacés par les mots « du 28 juin 2001 ».

Article 33

Au 2^o, b), les mots « les notifications prévues par l'article 3, § 3, 3^o », seront remplacés par les mots « les conditions de mises en œuvre imposées en exécution de l'article 3, § 4 ».

³⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 60.

Il est par ailleurs renvoyé aux observations relatives aux articles 6 et 7.

Article 36

Dans son avis, le pôle Ruralité, section Nature a demandé « de prévoir un mécanisme de notification « scientifique » en réserve naturelle similaire au mécanisme de notification « espèces protégées » pour raisons scientifiques (motif de recherche ou d'enseignement ou pour la réalisation de suivis ou d'inventaires biologiques) ». L'article 36 de l'avant-projet a alors été modifié afin de réserver une suite utile à cette demande.

L'article 41, § 6, en projet ne prévoit cependant pas que, lorsque l'un des mécanismes insérés par les articles 6 ou 7 de l'avant-projet est mis en œuvre dans une réserve naturelle (ou, si telle est l'intention, dans une réserve forestière), celui-ci permet de déroger également aux mesures de protection visées à la section 1^{ère} (et, le cas échéant, à la section 2) du chapitre III. L'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

Il est par ailleurs renvoyé aux observations relatives aux articles 6 et 7.

Article 49

L'avant-projet contribue à assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution. Conformément au principe de légalité attaché à cette disposition constitutionnelle, il s'impose que le législateur définisse lui-même l'encadrement du régime de protection qu'il entend mettre en place, de sorte que les notions qu'il emploie soient définies avec précision et que les habilitations éventuelles qu'il entend conférer au Gouvernement soient encadrées à suffisance.

S'agissant plus spécifiquement des régimes de subventions en la même matière, il résulte du même principe de légalité qu'il revient en principe au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, le cadre de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués ou leur mode de calcul, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums ³¹.

L'article 58^{sexies}, spécialement son paragraphe 5, 3° et 4°, sera revu à la lumière de cette observation.

³¹ Avis 72.443/4 donné le 14 décembre 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 avril 2023 'modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne la qualité des eaux destinées à la consommation humaine', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1202/1, pp. 33-39.

Article 55

Il résulte de la disposition à l'examen que le décret entrera 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 à dix jours par l'article 56 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.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet vise notamment à actualiser la loi du 12 juillet 1973, entre autres en remplaçant les références au Roi ou à l'exécutif par des références au Gouvernement ainsi qu'en supprimant les références au ministre ayant l'agriculture dans ses attributions.

Dans cette optique, l'auteur de l'avant-projet est invité à réexaminer le dispositif de la loi du 12 juillet 1973 afin de s'assurer du caractère complet de cette entreprise. Semblent en effet manquer, notamment, les modifications suivantes :

- à l'article 31*bis*, le mot « exécutif » n'est pas remplacé par le mot « Gouvernement » ;
- à l'article 33, alinéa 3, les mots « de l'agriculture » ne sont pas supprimés.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO