

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.921/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 23 janvier 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi de subventions aux Administrations subordonnées en matière forestière", a donné le 17 juin 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Selon son intitulé, l'arrêté en projet a trait aux subventions accordées, en matière forestière, aux "administrations subordonnées".

Il ressort des explications du délégué du gouvernement que sont ainsi visés les provinces, communes, associations de communes, centres publics d'aide sociale et fabriques d'église, soumis au régime forestier.

Afin d'éviter toute ambiguïté ou risque de contestation, mieux vaut dès lors, de l'accord du délégué, préciser quelles sont ces personnes morales de droit public. Elles le seront dès lors, si ce n'est dans l'intitulé de l'arrêté en projet, à tout le moins en son article 1^{er}.

2. L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet prévoit que "Des subventions peuvent également être attribuées aux propriétaires indivis ou non de droit public qui procèdent au boisement de terres agricoles". D'autres dispositions de l'arrêté en projet concernent soit les "zone(s) agricole(s) au plan de secteur" (art. 4, 3°, art. 8, alinéa 1^{er}, 3°), soit les "terres agricoles"(art. 4, 7°). Dans un souci de cohérence, mieux vaut employer une seule et même expression, étant la plus précise, à savoir celle de "terres agricoles situées en zone agricole au plan de secteur" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voy. l'avis 31.537/4, donné le 11 juillet 2001, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi d'une subvention aux propriétaires particuliers pour la régénération d'espèces feuillues et résineuses", p. 4, devenu l'arrêté du 6 septembre 2001.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. A l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots "titre XIV" par les mots "titre XV", et le mot "modifiée" par le mot "modifié".

2. A l'alinéa 6, il n'y a pas lieu de mentionner la date de la délibération du Gouvernement.

3. A l'alinéa 7, il convient de mentionner le numéro de l'avis donné par la section de législation du Conseil d'Etat.

4. La délibération étant de principe au sein des Gouvernements des Communautés et des Régions, il y lieu d'ajouter au préambule, après la mention du ministre proposant, les mots "Après délibération;".

Dispositif

Chapitre premier : Dispositions générales

La conception des dispositions de ce chapitre doit être revue afin de mieux distinguer chacune des étapes de la demande de subvention, de son octroi, de sa liquidation et de son contrôle en veillant notamment à préciser le demandeur, l'autorité qui décide et les conditions auxquelles est soumis l'octroi de la subvention.

Article 1^{er}

L'article 200 du Code forestier, qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet, dispose que "l'Exécutif peut, aux conditions qu'il détermine, allouer des subventions aux personnes de droit public et de droit privé en vue de favoriser dans les boqueteaux, bois et forêts ainsi que les terres incultes qui leurs sont accessoires", certains travaux et activités.

L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté en projet prévoit pour sa part que "Des subventions peuvent également être attribuées aux propriétaires indivis ou non de droit public qui procèdent au boisement de terres agricoles".

En tant qu'elle autorise l'octroi de subventions pour des terres autres que les terres incultes qui sont accessoires, des boqueteaux, bois et forêts, la disposition manque de fondement légal et doit être omise.

Article 2

Eu égard à l'observation générale 1, il y a lieu de remplacer les mots "soumis aux approbations des Conseils des Administrations subordonnées et des Députations permanentes" par les mots "décidés par les organes compétents des personnes de droit public propriétaires".

La suite du texte sera modifiée en conséquence.

Article 3

1. Le 1^o, alinéa 2, a un caractère transitoire puisqu'il vise à déterminer les conditions d'octroi des "taux augmentés" pour les travaux pour lesquels la "liquidation"⁽²⁾ doit intervenir avant le 31 août 2006.

⁽²⁾ Ce terme est pris au sens de la mise en paiement de la subvention octroyée aux conditions de l'arrêté en projet.

Cette règle devrait constituer une disposition transitoire déplacée à la fin de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, le texte devrait être plus précis afin de ne pas subordonner le bénéfice des taux augmentés à la décision de liquidation prise par l'administration.

Enfin, en ce qui concerne la deuxième phrase de cet alinéa, laquelle n'a pas un caractère transitoire, il y a lieu de préciser le point de départ du délai de quatre ans qui y est visé.

2. Conformément à l'annexe de l'arrêté royal du 26 décembre 1998 portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la plantation d'arbres relève de la catégorie 08 des travaux pour lesquels il y a lieu de recourir à un entrepreneur enregistré.

Au sujet de l'enregistrement du soumissionnaire, l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics prévoit en son l'article 90, §§ 5 et 6 ⁽³⁾ :

"§ 5. - S'il y a lieu, pour que son offre puisse être considérée comme régulière, le soumissionnaire doit satisfaire au moment de l'attribution du marché aux dispositions de la législation relative à l'enregistrement, conformément à l'article 400 du Code des Impôts sur les revenus 1992 et à l'article 30bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

§ 6. - Pour l'attribution du marché, il peut être dérogé aux §§ 3 et 5 par décision motivée du pouvoir adjudicateur."

Il en résulte qu'il n'y a pas lieu d'envisager de faire référence à la matière de l'enregistrement de l'entrepreneur compte tenu des dispositions existantes en matière de marchés publics et de la faculté du maître de l'ouvrage d'attribuer un marché à un entrepreneur qui n'est pas enregistré. Le 3° sera omis.

⁽³⁾ Voy. not. le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996, précité.

3. Pour marquer une obligation, il est préférable d'avoir recours au présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, sans recourir au verbe "devoir". Au 6°, il y a lieu, dès lors, de remplacer les mots "devra obligatoirement" par le mot "est".

Article 4

1. Il serait plus simple d'omettre l'alinéa 1^{er} de cette disposition et de rédiger la première phrase de l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1^{er}, comme suit :

"Art. 4. Une subvention à la régénération naturelle ou artificielle d'espèces feuillues et résineuses est attribuée aux conditions suivantes :"

2. Au 3°, il y a lieu de remplacer les tirets par a), b), etc., et ce afin de faciliter la référence à ces dispositions.

Au cinquième tiret devenant le e), il convient d'ajouter le mot "ou" entre les mots "tourbeux" et "paratourbeux".

3. Au 4°, l'alinéa 2 de l'arrêté en projet qui prévoit que "lors des appels à la concurrence, la préférence sera toujours donnée à des plants de provenance recommandable belge qui sont les mieux adaptés aux conditions stationnelles", trouve sa justification, selon le délégué du Gouvernement, "dans une meilleure adéquation écologique des plants issus des provenances belges".

Or, d'une part, cette justification est contestable dès lors qu'il n'est pas exclu que des plants de la provenance génétique recherchée, élevés à l'étranger, l'aient été dans une station plus proche de celle dans laquelle ils doivent être plantés, que la station dans laquelle les plants de cette même provenance génétique sont élevés en Belgique.

D'autre part, l'arrêté en projet concerne les travaux qui seront commandés par des pouvoirs publics, qui, en qualité de communes, provinces, C.P.A.S. ou autres, sont soumis à la législation relative aux marchés publics.

Plus particulièrement, l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, prévoit que :

"A moins que de telles spécifications ne soient justifiées par l'objet du marché, il est interdit d'introduire dans les clauses contractuelles propres à un marché déterminé, des spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée (...).

Est notamment interdite l'indication de marques commerciales ou industrielles, de brevets ou de types, ou celle d'une origine ou d'une production déterminée. Toutefois, une telle indication accompagnée de la mention «ou équivalent», est autorisée lorsqu'il n'est pas possible de donner une description de l'objet du marché au moyen de spécifications suffisamment précises et intelligibles pour tous les intéressés."

Il en résulte que l'arrêté en projet ne peut, par voie générale et sans avoir égard aux spécificités de chaque commande déterminée, imposer qu'il soit donné préférence, lors de l'attribution de marchés publics, à des plants provenant de Belgique. Pareille disposition méconnaît en effet l'article 84, précité, qui relève de la compétence fédérale en matière de marchés publics et transpose l'article 14 de la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, l'article 8 de la directive 93/36/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures et l'article 10.6. de la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

L'alinéa 2 sera donc omis.

4. Au 4°, l'alinéa 3 trouverait mieux sa place à la fin de l'article 4 en projet dont il deviendrait l'alinéa 2.

5. Quant au 7°, il est renvoyé à l'observation générale 2.

Par ailleurs, mieux vaut écrire "hectare" en toutes lettres, et ne pas utiliser l'abréviation "ha", qui n'est d'ailleurs pas employée au 6°.

Article 5

Selon le délégué du gouvernement, la décision d'octroi de la subvention est prise par le "Ministre ayant les forêts dans ses attributions", alors que la décision de réduire le nombre minimal de plants imposés par are en vue de l'octroi de cette subvention est prise par l'Inspecteur général de la Division de la Nature et des Forêts. Ceci n'apparaît pas cohérent, dès lors que l'objet même de la décision d'octroi ou de refus de la subvention est indissociable du nombre de plants subventionnables.

La même autorité devrait donc se prononcer sur ces deux chefs intimement liés, dans la décision d'octroi de la subvention.

Article 6

A l'alinéa 2, il convient de viser "l'article 8, alinéa 1^{er}", et non "l'article 8, § 1^{er}".

Il y a par ailleurs lieu de préciser ce que l'on entend par "autres feuillus".

Article 7

Si, comme l'a indiqué le délégué du gouvernement, l'intention est de "subventionner la préparation du terrain s'il n'y a pas de drainage ni d'application de produits sanitaires", l'article 7 doit être modifié afin de refléter cette intention, ce qui n'est pas le cas dans sa version actuelle.

Il y a lieu de mentionner ces exceptions dans un alinéa 2 nouveau terminant l'article.

Article 8

1. Au 2°, sont visés le douglas et le mélèze, qui sont des résineux et non des feuillus, ainsi que les "autres feuillus". Il semble que soient ainsi visés les feuillus autres que ceux visés au 1° ⁽⁴⁾. C'est pourquoi, il a été demandé au délégué du gouvernement si le 2° ne gagnerait pas en clarté si les mots "les autres feuillus" étaient remplacés par les mots "les feuillus autres que ceux visés au 1°". Selon le délégué, il convient de "maintenir le texte pour insister sur les espèces à vocation culturelle".

Afin d'améliorer la lisibilité du texte et de répondre au souci ainsi émis, il est proposé de rédiger le 2° comme suit :

"2° 37, 50 % pour le douglas, les mélèzes, les feuillus y compris les espèces à vocation culturelle, à l'exception des chênes, des hêtres et des peupliers inter- et euraméricains. Le taux augmenté est de 50 %;"

2. A l'alinéa 2, il convient d'écrire "3.500 euros par hectare" et non "3.500 î/ha (trois mille cinq cents euros par hectare)", ainsi que "6.000 euros par hectare" et non "6.000 î/ha (six mille euros par hectare)".

Article 9

Selon le délégué du gouvernement, les plafonds fixés par l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté en projet ne sont d'application que pour les subventions à la régénération.

⁽⁴⁾ A l'exception des peupliers inter-et euraméricains.

Par conséquent, l'article 9 du projet doit renvoyer à "l'article 8, alinéa 1^{er}," et non à "l'article 8".

Il appartient à l'auteur du projet de fixer éventuellement un plafond à la subvention.

Chapitre IV : Subvention au nettoyage

Il résulte de la note au Gouvernement et de l'avis émis par le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, que le mot "nettoyement" est employé en lieu et place du mot "dégagement", lui-même utilisé à l'article 200 du Code forestier qui constitue la base légale de l'arrêté en projet.

Mieux vaut donc intituler le chapitre IV comme suit :

"Chapitre IV : Subvention au dégagement"

Article 10

Pour les mêmes motifs, mieux vaudrait rédiger l'article à l'examen comme suit :

"Art.10. Des subventions sont attribuées, en vue du dégagement, pour les travaux qui ont pour objet de réduire la densité des peuplements d'au moins 25 pour cent avant dix mètres de hauteur dominante. Les taux de subvention sont déterminés par le type d'essence, conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}."

Article 11

Au 2°, il n'y a pas lieu de charger expressément la division de la nature et des forêts de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de vérifier que la condition mentionnée est remplie, dès lors qu'il appartient de toute façon

.../...

aux fonctionnaires de ce service qui ont pour mission d'instruire les demandes de subvention de vérifier que l'ensemble des conditions qu'énonce l'article 11 sont remplies ⁽⁵⁾.

Les mots "par l'administration forestière" doivent être omis.

Article 12

Il convient de remplacer les mots "Les taux de subvention" par les mots "Les taux de la subvention attribuée en vertu de l'article 11".

Article 13

Le mot "coût" est ici inapproprié. En effet, l'arrêté en projet n'a pas pour objet de fixer des limites pour le "coût" de certains des travaux, mais seulement de déterminer certains travaux subventionnables et de déterminer le taux et les modalités de ces subventions.

De l'accord du délégué du gouvernement, mieux vaut intégrer le texte de l'article 13 dans l'article 12, de sorte que les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 13 deviennent respectivement les alinéas 2 et 3 de l'article 12, l'alinéa 2 étant rédigé comme suit :

"La subvention est calculée soit sur la base du coût de l'élagage soit sur la base d'un montant de 2,50 euros par arbre élagué pour les résineux, et de 3 euros par arbre élagué pour les feuillus, si le coût de l'élagage est supérieur à ces montants."

⁽⁵⁾ Voy. avis 32.157/4, donné le 19 septembre 2001, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi d'une subvention aux propriétaires particuliers pour l'élagage à grande hauteur" (p. 4) , devenu l'arrêté du 14 novembre 2001.

Chapitre 6 : Subvention à la création des voiries forestières

Article 14

Selon la note au Gouvernement, l'objectif poursuivi par ce chapitre est de subventionner la création - et non l'entretien ni les améliorations de voiries existantes - de voiries forestières "accessibles aux grumiers".

De l'accord du délégué du gouvernement, afin d'éviter toute confusion entre la subvention à la création de voirie forestière visée par l'article 14 de l'arrêté en projet et la subvention aux aménagements touristiques concernant les sentiers didactiques, les pistes, le stationnement etc., visés à l'article 15, il est préférable, tant dans l'intitulé du Chapitre VI que dans le texte de l'article 14, de remplacer les mots "voiries forestières" par les mots "voiries d'exploitation forestière".

Par ailleurs, à l'intitulé du chapitre, il convient d'écrire "Chapitre VI", et non "Chapitre 6".

Titre 7 : Subvention aux aménagements touristiques en forêt

A l'intitulé, il y a lieu d'écrire "Chapitre VII :" et non "Titre 7 :".

Article 15

1. Les deux premières phrases seraient mieux rédigées comme suit :

"Sous réserve de l'application des articles 35 et 36 du C.W.A.T.U.P., les travaux suivants sont subventionnés au taux de 60 % , le taux augmenté étant de 80 % :".

2. Les tirets rendent malaisée la référence au texte qu'ils constituent. Ils seront remplacés par 1°, 2° et 3°.

.../...

Titre 8 : Dispositions abrogatoires et finales

A l'intitulé, il y a lieu d'écrire "Chapitre VIII " et non "Titre 8 :".

Article 17

La section de législation n'aperçoit pas les motifs justifiant qu'il soit dérogé à la règle générale selon laquelle les arrêtés réglementaires entrent en vigueur le dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge.

Annexe

Afin d'éviter toute ambiguïté dans la désignation des espèces feuillues et résineuses subventionnées par leur nom scientifique, il y a lieu, conformément à l'usage scientifique en botanique ⁽⁶⁾, de désigner celles-ci au moyen du nom du genre et de celui de l'espèce, suivis de l'indication de l'auteur de la description originale.

⁽⁶⁾ Voir not. le Code international de la nomenclature botanique (Code de Tokyo), article 46.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS