

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.197/4
À 46.204/4
DU 25 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 12 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE32014 - "Vallée de la Haine en amont de Mons" (46.197/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE33015 - "Bois d'Anthisnes et d'Esneux" (46.198/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE33062 - "Vallée de l'Our et de ses affluents" (46.199/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE34031 - "Bassin moyen de l'Ourthe occidentale" (46.200/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE34040 - "Vallée de Villers-la-Bonne-Eau" (46.201/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE34062 - "Bassin du Ruisseau du Messancy" (46.202/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE35002 - "Vallée de l'Orneau" (46.203/4);
- un projet d'arrêté de désignation du site Natura 2000 BE35036 - "Vallée du Biran" (46.204/4),

a donné l'avis suivant :

Les projets d'arrêté tendent à désigner des sites Natura 2000, en application de l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

La question se pose de savoir s'il s'agit de projets d'arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, c'est-à-dire de projets d'arrêté qui, en vertu de cette dernière disposition, doivent être soumis à l'avis de la section de législation.

Pour répondre à cette question, il convient d'avoir égard au fait que l'article 26, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 énumère, en son alinéa 2, les indications que doit comporter tout arrêté désignant un site Natura 2000. L'attention est aussi attirée sur ce que la même disposition précise, en son alinéa 3, que les prescriptions visées aux points 5/, 6/ et 7/ de l'alinéa 2 "ont valeur réglementaire".

Il est incontestable que les indications d'un arrêté de désignation d'un site Natura 2000 autres que celles visées aux points 5/, 6/ et 7/ de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973 n'ont pas pour objet d'énoncer des normes nouvelles, et ne présentent donc pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La question est plus délicate pour les dispositions visées aux points 5/, 6/ et 7/ de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973.

Sans doute le législateur régional a-t-il décrété que ces dispositions des arrêtés de désignation de sites Natura 2000 "ont valeur réglementaire", ce qui signifie qu'elles s'imposent à toute personne et qu'il appartient aux autorités qui prennent des décisions de portée individuelle de les respecter ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir l'avis 30.541/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 mars 2001, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2000-2001, n/ 250/1, p. 117).

Toutefois, ceci ne signifie pas nécessairement que lesdites dispositions revêtent un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Encore faut-il déterminer, en ayant égard à l'objet et à la portée de ces dispositions, si elles peuvent être considérées comme étant réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État :

1. Des dispositions qui, telles celles prévues par l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 5/, de la loi du 12 juillet 1973, n'ont d'autre objet que d'indiquer la localisation géographique des sites Natura 2000, des unités de gestion qu'ils comportent et des principaux types d'habitats naturels qu'ils abritent, ne prescrivent pas par elles-mêmes de norme nouvelle.

Elles ne présentent donc pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

2. En vertu de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6/, de la loi du 12 juillet 1973, l'arrêté désignant un site Natura 2000 indique, "en exécution de l'article 28, les interdictions particulières applicables dans ou en dehors du site ainsi que toute autre mesure préventive à prendre dans ou en dehors du site pour éviter la détérioration des habitats naturels et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles le site a été désigné".

Ces prescriptions explicitent, pour les situations particulières auxquelles elles se rapportent, l'interdiction générale, que formule l'article 28, § 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 pour l'ensemble des sites Natura 2000, "de détériorer les habitats naturels et de perturber les espèces pour lesquelles les sites ont été désignés, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif" ⁽²⁾.

En outre, elles complètent, en vue de tenir compte des situations particulières qu'elles envisagent, les interdictions générales et autres mesures préventives générales applicables dans ou, le cas échéant, en dehors des sites Natura 2000, arrêtées par le Gouvernement sur la base de l'article 28, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, afin d'éviter la détérioration des habitats naturels et les perturbations significatives touchant les espèces pour lesquelles les sites ont été désignés ⁽³⁾.

Il importe de préciser que les prescriptions particulières visées à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6/, de la loi du 12 juillet 1973 ne peuvent déroger, ni à l'interdiction générale énoncée par l'article 28, § 1^{er}, ni aux interdictions générales et autres mesures préventives générales prises sur la base de l'article 28, § 2.

Compte tenu des éléments qui viennent d'être indiqués, il y a lieu de considérer que lesdites prescriptions particulières, qui s'appliquent à des parcelles individualisables bien déterminées, n'ont pas de caractère suffisamment général pour

⁽²⁾ Cette disposition, qui tend à transposer l'article 6, § 2, 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 sauvages, vise toutes activités impliquant une détérioration ou une perturbation significative des habitats ou des espèces dans les sites Natura 2000, que lesdites activités soient exercées à l'intérieur ou à l'extérieur de ceux-ci (lire en ce sens l'avis 30.541/4 précité de la section de législation du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 117, ainsi que F. HAUMONT, "La protection des sites en Région wallonne", in *Natura 2000 et le droit*, Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve le 26 septembre 2002, Bruylant, 2004, pp. 297 et sv., pp. 303 à 306).

⁽³⁾ Voir, en l'état du droit en vigueur, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000.

pouvoir être qualifiées de "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Un parallèle peut être fait avec les prescriptions des plans de secteur, auxquelles le législateur attache aussi expressément une "valeur réglementaire". La question de savoir si ces prescriptions ont un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État varie selon que ces dispositions sont antérieures ou postérieures à l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine :

- Avant l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997, un arrêté royal du 28 décembre 1972, dont le projet avait été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, fixait des dispositions générales relatives à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur; l'autorité qui adoptait un plan de secteur avait toutefois la faculté de s'écarter de ces règles générales. Eu égard au fait que la section de législation avait été consultée sur le projet qui allait devenir l'arrêté royal du 28 décembre 1972, les dispositions des plans de secteur qui se limitaient à faire application de cet arrêté ne devaient pas être soumises à la section de législation (C.E., arrêts Van Wesel, n/ 17.066 du 10 juin 1975; A.S.B.L. Belcamp et consorts, n/ 28.906 du 25 novembre 1987; Devos et consorts, n/ 35.720 du 24 octobre 1990; Noël, n/ 69.298 du 30 octobre 1997). Par contre, la consultation de la section de législation sur un plan de secteur était en principe requise lorsque celui-ci s'écarterait des normes contenues dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 (C.E., arrêts Devos et consorts, précité; Wellens et consorts, n/ 56.194 du 10 novembre 1995; De Page et Morant, n/ 75.641 du 2 septembre 1998; S.A. COPEVA, n/ 170.234 du 19 avril 2007; Vantomme et consorts, n/ 186.682 du 30 septembre 2008).
- Le décret du 27 novembre 1997 a modifié le C.W.A.T.U.P. en ce sens que, désormais, les normes générales concernant la présentation et la mise en oeuvre des plans de secteur sont déterminées par le législateur. Lorsqu'il arrête ou modifie un plan de secteur, le Gouvernement ne peut s'écarter de ces prescriptions. Tout au plus peut-il prévoir des prescriptions supplémentaires, précisant ces dernières. Lorsqu'il apporte de telles précisions pour l'application concrète, à des parcelles déterminées, des normes générales relatives à la présentation et la mise en oeuvre des plans de secteur, il prend des dispositions qui n'ont pas de caractère suffisamment général pour pouvoir être qualifiées de "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (voir l'avis 29.384/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 4 juin 1999 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon arrêtant définitivement la révision des planches 32/5 et 40/1 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez en vue de l'extension du zoning nord de Wavre, ainsi que l'avis 34.684/4, donné le 20 janvier 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon adoptant définitivement la révision du plan de secteur de Liège en vue de permettre le développement de l'activité aéroportuaire de Liège-Bierset et de l'activité qui lui est liée).

De tout ceci, l'on peut déduire que des dispositions qui, telles les dispositions à l'examen, sont applicables à des parcelles bien déterminées et se limitent à expliciter, compléter ou préciser des règles générales, desquelles elles ne peuvent s'écarter, ne sont pas "réglementaires" au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3. Les dispositions d'un arrêté de désignation d'un site Natura 2000 qui, en application de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, 7/, de la loi du 12 juillet 1973, fixent "les objectifs du régime de gestion active à mettre en place" pour ce site, ne présentent pas davantage de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

D'une part, de simples objectifs ne se prêtent pas à être de véritables règles de droit.

D'autre part, en tout état de cause, comme le font apparaître l'article 26, §§ 3 et 4, et l'article 27 de la loi du 12 juillet 1973, le régime de gestion active des sites Natura 2000 est constitué d'un ensemble de mesures spécifiquement destinées à être mises en oeuvre par les "propriétaires concernés" et les "occupants concernés" des biens localisés dans ces sites ⁽⁵⁾. Elles intéressent donc un nombre limité de personnes identifiées ou susceptibles de l'être au moment de la désignation des sites ⁽⁶⁾, et non pas la généralité des citoyens.

*

* *

En conclusion, les projets d'arrêté ne sont pas de ceux qui doivent être soumis à la section de législation.

⁽⁵⁾ Sur la définition des expressions "propriétaire concerné" et "occupant concerné", voir l'article 1^{er}*bis*, 25/ et 26/, de la loi du 12 juillet 1973.

⁽⁶⁾ On observe à cet égard que, pour chaque site Natura 2000, l'article 26, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 impose au Gouvernement l'obligation d'organiser une concertation avec les propriétaires et occupants concernés, dans le mois de la publication au Moniteur belge de l'arrêté de désignation.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE