CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.393/4
du 18 mai 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'exécutant le décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Le 22 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'exécutant le décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mai 2022.

*

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Il se déduit de l'article 24, paragraphe 2, du Règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' qu'il y a lieu de notifier à la Commission les autorités compétentes chargées de l'application du règlement et d'en informer les autres États membres.

Il en va de même des obligations de communication à la Commission énumérées à l'article 24, paragraphe 1, du Règlement.

2. En raison du caractère technique de la matière et du cadre juridique résultant notamment du Règlement (UE) n° 1143/2014, de l'accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' et du décret wallon du 2 mai 2029 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', il serait utile que l'arrêté en projet soit accompagné d'un rapport au Gouvernement.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Plusieurs formalités préalables obligatoires ont été accomplies en 2018 (avis de l'Inspecteur des Finances, accord du Ministre du Budget et rapport « genre ») ou en 2019 (avis de l'Autorité de protection des données).

Il est rappelé que le délai qui s'écoule entre l'accomplissement de formalités précédant une décision et celle-ci doit en principe être bref. Dans le cas contraire, l'autorité ne peut se fonder sur les formalités qui ont été accomplies que s'il est démontré que les circonstances de fait et de droit à prendre en compte n'ont pas évolué à un point tel que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce [1].

[1] Voir, dans le même sens, l'avis n° 68.537/2 donné le 11 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 février 2021 'modifiant les articles 18, § 2, B., e), et 24, § 1er, de l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68537.pdf.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Or, depuis l'accomplissement de ces formalités, le décret du 2 mai 2019 auquel l'arrêté en projet tend à porter exécution, a été adopté.

En l'espèce, l'auteur doit être en mesure de démontrer, pour l'ensemble et chacune des formalités obligatoires accomplies, que l'adoption de ce décret n'emporte pas que la procédure qui a été suivie devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce. À défaut, il y aura lieu de considérer que ces formalités ne sont pas valablement accomplies et l'auteur du projet devra y remédier.

2. Il résulte de la note au Gouvernement que d'autres formalités ont été accomplies comme la consultation du Conseil wallon du bien-être des animaux, la consultation du Pôle scientifique et le test « handistreaming ».

Afin de restituer de manière adéquate les formalités ayant été accomplies lors de l'élaboration du texte en projet, il en sera fait mention au préambule, sous la forme d'un visa pour les formalités préalables obligatoires, les formalités préalables facultatives pouvant être mentionnées au préambule mais sous la forme de considérants [2].

3. La question se pose de savoir si les modifications apportées par plusieurs dispositions du chapitre 11 de l'arrêté en projet peuvent être considérées comme relevant de la notion de 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 l'article 3 de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement [3].

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 :

> « Pour 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

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 33 à 35.

[3] Voir, par exemple, l'avis n° 66.016/4 donné le 15 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2019 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de distribution d'hydrogène sous forme gazeuse destiné aux véhicules à moteur et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66016.pdf ou l'avis n° 70.192/4 donné le 10 novembre 2021, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2022 'relatif aux permis d'urbanisme à durée limitée', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70192.pdf.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Selon la Cour de justice de l'Union européenne,

« 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 » […].

La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire (§ 52). Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a 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.

La portée des modifications prévues au chapitre 11 n'exclut pas que les modifications qui y sont prévues, fixent le cadre dans lequel des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement pourront être mis en œuvre à l'avenir, au sens de la jurisprudence précitée.

La Cour constitutionnelle considère toutefois 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 environnementale [4].

En l'espèce et en conclusion, dès lors qu'il n'apparait pas qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement du projet a été réalisée, il appartient à son auteur d'être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles il le situe en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE.

FONDEMENTS JURIDIQUES

1. L'auteur du projet doit disposer d'un fondement juridique suffisant pour chacune des dispositions en projet.

[4] Voir à ce propos, l'avis n° 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 », http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/68859.pdf. Voir à ce propos C.C., 28 février 2019, n° 33/2019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Tel est le cas en particulier pour les articles 37 à 40 pour lesquels il y a lieu d'ajouter, à l'alinéa 2 du préambule, les articles 17, alinéa 1er, 45, § 2, 83, alinéa 1er et 97, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

Pour l'article 28, les habilitations mises en œuvre sont également celles de l'article 19, §§ 3 et 4, du décret du 2 mai 2019.

2. En vertu du principe général d'exécution des décrets, l'auteur du projet doit également mettre en œuvre toutes les habilitations contenues dans le décret du 2 mai 2019.

Il résulte en effet de l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' que

> « [l]e Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Or, le texte en projet ne prévoit pas de donner exécution notamment à l'article 3, § 2, du décret du 2 mai 2019 qui dispose que

> « [p]our les dispositions qui impliquent la conservation de données à caractère personnel, le Gouvernement est habilité à déterminer la durée de conservation des données. » [5].

Le texte en projet, et par voie de conséquence, le préambule seront complétés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, il sera mentionné que l'article 4, §§ 1er et 2, de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', a été remplacé par le décret du 6 décembre 2001 et non modifié par le décret du 17 juillet 2018.

2. À l'alinéa 18, il y a lieu de corriger la date de l'avis du Pôle « Ruralité » qui a été donné le 28 janvier 2022.

[5] Sur le respect du principe de légalité en matière de traitement de données à caractère personnel en application de l'article 22 de la Constitution, dont notamment le délai maximal de conservation des données, il est renvoyé à l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur l'avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

3. Le préambule ne comporte pas de justification spécifique relative à l'article 36 du projet et aux modifications que celui-ci entend apporter à l'annexe 1, de 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'.

Or, conformément à l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, il appartient au Gouvernement de motiver cette modification.

Le Gouvernement veillera à établir cette motivation et à compléter le préambule en conséquence [6].

DISPOSITIF

Article 1er

La définition de « l'animal de compagnie » se réfère à celle contenue dans l'article D.4, § 1er, 4°, du Code du Bien-être des animaux.

Il est cependant précisé, au 2°, qu'elle comprend également les « animaux d'agrément ».

L'auteur du projet définira ce qu'il entend par cette dernière notion et en quoi elle se distingue de celle des « animaux de compagnie ».

Article 4

Les renseignements à mentionner dans la notification qui sont énumérés à l'article 4, § 3, 1° à 4°, se trouvent également mentionnés dans le formulaire figurant à l'annexe 1ère du projet.

Étant donné qu'il s'agit de la liste exhaustive des données qui doivent être transmises dans le cadre de la notification, ces données doivent être reprises de manière exhaustive dans l'article 4, § 3. De la sorte, le pouvoir délégué au Ministre par l'article 4, § 2, alinéa 2, de modifier l'annexe 1ère ne pourra pas concerner les données à transmettre, la détermination de ces données ne pouvant être considérée comme des matières accessoires ou de détail susceptibles de faire l'objet d'une délégation par le Gouvernement au Ministre [7].

[6] Voir, dans le même sens, l'avis n° 68.292/4 donné le 15 décembre 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', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68292.pdf.

[7] Sur ce point, voir l'avis de l'Autorité de protection des données n° 40/2019 du 6 février 2019 (observation I.4).

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Articles 6 à 8

Dans le cadre des restrictions et mesures applicables aux activités concernant des espèces exotiques autres que celles inscrites sur la liste UE ou la liste nationale, les délégations au Ministre, qui sont octroyées par les articles 6, alinéa 2, 7, alinéa 2, et 8, alinéa 3, portent sur un aspect important de la réglementation, à savoir le pouvoir de modifier les listes formant les annexes 2 à 4.

Il s'agit respectivement d'une liste d'espèces exotiques animales pouvant être introduites librement dans la nature ou dans les parcs à gibier (annexe 2), d'une liste d'espèces dont la plantation est interdite partout sur le territoire de la Région wallonne et dont le dépôt de déchets verts comprenant des spécimens de telles espèces est interdit (annexe 3) et d'une liste des plantes dont la plantation et le dépôt de déchets comprenant de telles espèces sont interdits dans et à moins de cinquante mètres des cours d'eau et des sites bénéficiant d'un statut de protection prévu par la loi sur la conservation de la nature (annexe 4). Ces listes sont qualifiées dans la note au Gouvernement de liste positive ou liste blanche pour la première et de listes négatives ou de listes noires pour les deuxième et troisième.

Le pouvoir de modifier ces listes ne peut être considéré comme portant sur des matières accessoires ou de détail susceptibles de faire l'objet d'une délégation par le Gouvernement au Ministre.

Les articles 6, alinéa 2, 7, alinéa 2, et 8, alinéa 3, seront en conséquence omis.

Articles 13 et 15

Il y a lieu de préciser, à l'article 13, alinéa 3, que c'est conformément à ce que prévoit l'article 13, § 2, alinéa 2, du décret du 2 mai 2019 que la décision – lire la demande de dérogation – est réputée rejetée en l'absence de décision à l'échéance du délai visé aux alinéas 1er ou 2.

La même observation vaut pour l'article 15, § 3, étant donné qu'il reproduit l'article 13, § 2, alinéa 3, *in fine*.

Article 16

Au paragraphe 1er, alinéa 2, la référence à l'article 38, § 4, de l'accord de coopération du 30 janvier 2019 est erronée. Sans doute l'intention est-elle de viser le paragraphe 1er du même article.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Toutefois, en vertu de l'article 38, § 1er, de l'accord de coopération, il incombe à l'administration de la Région wallonne compétente, lorsqu'elle dispose d'éléments de preuve indiquant la présence ou un risque imminent d'introduction sur le territoire belge ou dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique d'une espèce exotique envahissante qui ne figure pas sur la liste de l'Union mais qui, sur la base de preuves scientifiques préliminaires, est susceptible de remplir les critères pour être qualifiée d'espèce exotique envahissante préoccupante pour l'Union, de notifier cette situation sans délai au Comité.

Les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er, seront revus pour faire en sorte que le texte en projet respecte le cadre qu'impose l'article 38, § 1er, de l'accord de coopération.

Par ailleurs, l'alinéa 3, énonce une règle qui résulte directement de l'article 38, §§ 2 et 3, de l'accord de coopération, auquel la disposition en projet renvoie. Il n'appartient pas au Gouvernement de confirmer l'applicabilité de ces règles. En conséquence, l'alinéa 3 sera omis.

Article 24

Au paragraphe 1er, alinéa 3, il sera fait mention de « l'alinéa 1er, 9° » (et non 8°) qui concerne l'utilisation de silencieux et de lunettes de visée nocturne.

Article 26

Au paragraphe 2, alinéa 1er, l'auteur du projet vérifiera s'il n'y a pas lieu d'ajouter les mots « ainsi que d'autres législations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire » entre les mots « leurs habitats » et les mots « , les organismes » afin de correspondre complètement à la formulation qui est reprise à l'article 24, § 1er, alinéa 1er.

Article 36

Dans le tableau contenant la nouvelle rubrique insérée par le 4°, dans l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol', la consultation du DNF doit être mentionnée dans la 5ème colonne (et non dans la 4ème colonne) du tableau.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

Articles 42 à 44

La cohérence entre les modifications prévues aux articles 42 à 44 devrait être assurée.

L'article 42 a pour conséquence de maintenir les mots « par pulvérisateur à lance ou à dos » dans l'article 2, 7°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 'relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon' ainsi que dans l'article 49 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 février 2015 'exécutant le régime des paiements directs en faveur des agriculteurs' (article 44 du projet) alors que l'article 43, a), les supprime dans l'article 3, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté du 11 juillet 2013.

De même pour l'article 43, b), qui maintient un renvoi à « la circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes » alors que l'article 42 a pour objet de le supprimer.

Article 49

L'article 49 prévoit une entrée en vigueur du présent arrêté ainsi que des articles 11, 12, 13 et 30 du décret du 2 mai 2019, le jour de la publication du présent arrêté.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, 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.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'auteur du projet vérifiera les mentions des dernières modifications apportées aux dispositions modifiées dans les phrases liminaires [8-9].

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 113 et 114.

[9] Par exemple, voir aux articles 36, 38, 39, 40 et 42.

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡

2. Le projet sera soigneusement relu afin, par exemple, d'éviter le doublon « l'article Art. » – à supprimer aux articles 10, 12, 16, et 26 –, ou les erreurs de renvois aux articles du texte en projet – voir les cadres 3 et 4 de l'annexe 1ère).

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-BJFWJAFBJ-HBDJDVT‡