



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.204/4
du 21 mai 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010 en la matière'

Le 22 avril 2024, 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 'fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010 en la matière'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mai 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mai 2024.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. En substance, le projet entend abroger et remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010 'fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels'. Cet arrêté, comme le projet, fixe les modalités d'octroi de ces subventions, tant en ce qui concerne les missions des commissions de gestion des parcs naturels relatives à la nature que celles relatives à l'aménagement du territoire.

Par un décret du 6 mai 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes', la Région wallonne a transféré l'exercice de sa compétence en matière d'aménagement du territoire, visée à l'article 6, § 1^{er}, I, 1° à 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' à la Communauté germanophone.

Ce décret est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, conformément à son article 7 et étant donné l'adoption, par la Communauté germanophone, d'un décret identique, à savoir le décret du 29 avril 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'aménagement du territoire et de certaines matières connexes'.

Le 2 décembre 2021, le Gouvernement de la Communauté germanophone a adopté un arrêté 'relatif à l'octroi de subventions aux parcs naturels en matière d'aménagement du territoire', abrogeant, pour le territoire de la région de langue allemande, les articles 6/1, 6/2, 10/1 et 10/2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010.

Il résulte de ce qui précède que la Région wallonne n'est plus compétente pour adopter le projet en ce qu'il concerne les subventions relatives à l'aménagement du territoire sur le territoire de la région de langue allemande, sans préjudice de sa compétence en matière de subventions relatives à la nature.

Dans cette mesure, les articles 6 et 9 du projet dépassent donc, en l'état actuel du texte, la compétence du Gouvernement wallon.

Le projet sera revu aux fins de tenir compte de la répartition des compétences, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.

À cet effet et sous réserve de l'observation 2 ci-après, le texte en projet précisera que les dispositions relatives à l'aménagement du territoire, à savoir les articles 6 et 9, ne sont applicables que sur le territoire de la région de langue française.

2. L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 2 décembre 2021 dispose notamment que

« le ministre octroie aux commissions de gestion des parcs naturels qui s'étendent en tout ou partie en région de langue allemande et introduisent une demande allant dans ce sens une subvention annuelle pour les frais de fonctionnement liés aux missions en matière d'aménagement du territoire, en ce compris le paysage ».

Parmi les parcs naturels actuellement reconnus en Région wallonne, le parc naturel national Hautes Fagnes-Eifel s'étend à la fois sur le territoire de la région de langue française et sur le territoire de la région de langue allemande ¹. Il est donc susceptible d'être subventionné, en ce qui concerne les missions d'aménagement du territoire, à la fois par la Région wallonne, pour la partie des aménagements localisés en région de langue française, et par la Communauté germanophone, pour la partie des aménagements localisés en région de langue allemande.

L'auteur du projet veillera, dans la mise en œuvre du régime de subvention en projet, à tenir compte des limites ainsi assignées à la compétence de la Région wallonne.

¹ L'article 2 de l'arrêté ministériel du 31 mai 1978 'portant approbation provisoire du projet de parc naturel national Hautes Fagnes-Eifel', confirmé par l'article 24, § 1^{er}, du décret du 16 juillet 1985 'relatif aux parcs naturels' dispose :

« Le territoire du parc naturel comprend :

a) les communes, ou parties de communes de Amel, Baelen, Büllingen, Bütgenbach, Burg-Reuland, Eupen, Jalhay, Malmédy, Raeren, Saint-Vith, Stavelot et Waimes, comprises dans les limites de secteur d'aménagement Hautes Fagnes-Eifel, dont le plan a été provisoirement arrêté en date du 11 juillet 1975 par le Ministre des Affaires wallonnes, de l'Aménagement du Territoire et du Logement.

b) les parties des Communes de Büllingen, Bütgenbach, Malmédy et Waimes comprises entre la limite du secteur précité et le cours de la Warche, y compris les lacs de retenue de Robertville et de Bütgenbach ;

c) les parties des communes d'Amel, Büllingen et Saint-Vith, comprises entre la limite du secteur précité et la lisière ouest du massif forestier d'Ommerwald ;

d) la partie boisée de la commune de Raeren comprise entre la limite du secteur précité et la lisière nord de cette zone boisée ».

3. Parmi les subventions dont il tend à régler l'octroi, le projet prévoit une subvention annuelle, visée à l'article 2, « portant sur les frais de fonctionnement et les frais d'investissement exposés par les commissions de gestion des parcs naturels dans le cadre de leurs missions reprises dans le décret du 16 juillet 1985 »².

Les articles 3 à 6 du projet, quant à eux, visent des subventions relatives à des investissements immobiliers (article 3) ou aux frais de fonctionnement ou d'investissement relatifs à l'accomplissement de « projets » (articles 4 et 5) ou de « missions » (article 6).

L'articulation de ces différentes subventions, lesquelles visent toutes des frais de fonctionnement ou d'investissement, n'est pas clairement définie dans le projet, alors que le taux de certaines de ces subventions est fixé en fonction des frais qu'elles couvrent.

À ce propos, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« L'intention est bien que les différentes subventions soient cumulables, mais sans bien entendu qu'elles puissent viser les mêmes dépenses.

Comme c'était déjà le cas pour le précédent décret [lire : l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010], les subventions aux commissions de gestion des parcs naturels font l'objet d'une partie 'fixe' (ART. 2)^[3] destinée à couvrir les frais de fonctionnement et investissement 'généraux', identique pour chaque parc naturel. La précision que cette subvention porte sur les frais exposés 'dans le cadre de leurs missions' est un peu tautologique mais permet, à notre sens, de comprendre l'intention.

Au-delà de ces frais de fonctionnement 'généraux', des subventions sont octroyées pour la réalisation de projets ou l'accomplissement de missions spécifiques en matière de développement rural, de nature ou d'aménagement du territoire. Ces subventions sont calculées de manière différente en fonction de la thématique ».

Cette réponse appelle l'observation suivante.

² Ces missions sont définies comme suit à l'article 7 du décret du 16 juillet 1985 : « Le parc naturel vise à :

1° assurer la protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel et paysager du parc naturel ;

2° contribuer, dans les limites du périmètre du parc naturel, à définir et à orienter les projets d'aménagement du territoire suivant les principes du développement durable ;

3° encourager le développement durable sur le territoire du parc naturel, en contribuant au développement local, sur les plans économique et social, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la vie ;

4° organiser l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

5° participer à l'expérimentation de nouveaux modes de gestion de l'espace rural, au test de processus et méthodes innovants de planification, ainsi qu'à la mise en œuvre de programmes européens et de coopération territoriale européenne ;

6° rechercher la collaboration entre les parcs naturels et, le cas échéant, la collaboration transfrontalière avec les zones similaires des régions ou pays limitrophes ;

7° susciter la mise en œuvre d'opérations de développement rural dans les communes qui le composent et veiller à ce que la cohérence des projets transcommunaux dans le cadre des programmes communaux de développement rural soit assurée ».

³ À propos de cette qualification de « partie fixe », la section de législation observe que l'article 2, alinéa 2, du projet fixe le taux de la subvention relative aux frais « généraux » à « quatre-vingt pour cent [des] frais [concernés] », à savoir « les frais de fonctionnement et les frais d'investissement exposés par les commissions de gestion des parcs naturels dans le cadre de leurs missions reprises dans le décret du 16 juillet 1985 ». Cette subvention ne constitue dès lors pas, au sens de l'arrêté en projet, une « partie fixe ».

3. L'arrêté du Gouvernement wallon du 25 novembre 2010, auquel le délégué de la Ministre fait référence, prévoit les subventions suivantes :

1° une subvention annuelle destinée « à couvrir les frais de fonctionnement et d'investissement[s] mobiliers », et dont le taux « est fixé à 80 % des couts de fonctionnement et d'investissements mobiliers de la commission de gestion du parc naturel », sans pouvoir excéder un certain plafond ⁴ ;

2° une subvention unique relative aux investissements immobiliers et dont le taux est fixé « à 60 % du cout global des investissements immobiliers », sans pouvoir excéder un certain plafond ⁵ ;

3° une subvention annuelle « portant sur les frais de fonctionnement et les investissements liés aux projets relatifs à la gestion et à la valorisation du patrimoine naturel ainsi qu'au développement rural », et dont le taux est composé d'une partie fixe et d'une partie variable dont le montant est déterminé en fonction du nombre de communes associées au parc naturel, de la superficie du parc naturel et du nombre d'habitants concernés ⁶ ;

4° une subvention annuelle portant sur les frais de fonctionnement liés aux missions d'aménagement du territoire en ce compris le paysage, et dont le taux est composé d'une partie fixe et d'une partie variable dont le montant est déterminé en fonction du nombre de communes associées au parc naturel, de la superficie du parc naturel et du nombre d'habitants concernés ⁷.

Dans ce système, les subventions visées aux points 1° et 2° ci-avant sont spécifiquement relatives, notamment, aux frais d'investissements mobiliers (1°) et aux investissements immobiliers (2°). Pour sa part, l'article 2 du projet, lu à la lumière des définitions figurant à l'article 1^{er}, 3° et 4°, vise les frais d'investissement, sans autre précision.

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est que les différentes subventions ne « puissent viser les mêmes dépenses », le texte en projet sera revu de manière à traduire explicitement cette intention, en articulant de manière claire les différents mécanismes de subvention mis en place, ainsi que les modalités de calcul de ces subventions.

⁴ Articles 2 et 3 de l'arrêté.

⁵ Article 4 de l'arrêté.

⁶ Articles 5 et 6 de l'arrêté.

⁷ Articles 6/1 et 6/2 de l'arrêté.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 8 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 76.204/4 du Conseil d'État donné le 21 mai 2024, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »⁸.

2. L'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a été donné conjointement avec la Fédération des Parcs naturels de Wallonie. Le préambule gagnerait dès lors à être complété par le considérant suivant :

« Considérant que l'avis de Union des Villes et Communes de Wallonie du 21 mars 2024 a été donné conjointement avec la Fédération des Parcs naturels de Wallonie ».

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 13

La question se pose de savoir si pour l'application de l'article 13, les deux ministres mentionnés à l'article 1^{er}, 1°, et les deux administrations mentionnées à l'article 1^{er}, 2°, ne doivent pas intervenir.

Les articles 1^{er}, 1° et 2°, et 13 seront réexaminés et, le cas échéant, revus.

Article 1^{er}

Au 6°, les mots « tel que modifié par l'arrêté de la Communauté germanophone du 2 décembre 2021 » n'ont pas leur place dans la définition en projet. En outre, dès lors que les termes définis ne sont pas utilisés dans la suite de l'arrêté, le 6° est inutile et sera omis.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 15

Les mots « produit ses effets » seront remplacés par les mots « entre en vigueur ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO