

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 48.775/4
DU 27 OCTOBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 30 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels et fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

I. Quant aux formalités préalables

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes et des communes ⁽¹⁾.

Tel est le cas du présent projet d'arrêté. En effet, d'une part, les commissions de gestion des parcs naturels, qui sont appelées à bénéficier des subventions dont le projet d'arrêté règle l'octroi, sont des institutions locales, émanant de pouvoirs locaux associés ⁽²⁾, auxquels il incombe de mettre à la disposition de la commission de gestion qu'elles ont créée les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission ⁽³⁾ et, d'autre part, le projet d'arrêté établit un lien entre le montant de l'intervention financière que le pouvoir

⁽¹⁾ Les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} juillet 1993 ont été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 est soumise à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (voir l'article 43 du décret du 6 novembre 2008), lequel arrêté n'a à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, pas encore été pris.

⁽²⁾ Voir l'avis 43.957/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 7 avril 2008, sur l'avant-projet devenu le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 789/1, p. 17), ainsi que l'exposé des motifs du projet devenu ce décret (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 789/1, p. 5).

⁽³⁾ Article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 16 juillet 1985.

organisateur d'un parc naturel alloue à la commission de gestion qu'il a créée et le montant des subventions annuelles que la Région wallonne est appelée à accorder à celle-ci ⁽⁴⁾.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a, en l'espèce, pas été consulté.

Il appartient au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

II. Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Parmi les subventions dont il tend à régler l'octroi, le projet d'arrêté prévoit une subvention annuelle, visée au chapitre I^{er}, section 3 (articles 5 et 6), que l'intitulé du chapitre I^{er}, section 3, présente comme étant "relative aux frais de fonctionnement et aux investissements concernant les missions de gestion et de valorisation du patrimoine naturel ainsi que de développement rural". L'article 5 fait état, quant à lui, d'une subvention annuelle "portant sur les projets relatifs à la gestion et à la valorisation du patrimoine naturel ainsi qu'au développement rural".

Comme l'a relevé l'avis de l'inspecteur des finances, "le décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels ne prévoit pas en tant que tel l'octroi de subventions pour les missions de gestion et de valorisation du patrimoine naturel et rural des parcs". Toutefois, il peut être admis que le Gouvernement prévoit et règle l'octroi de pareilles subventions, pour autant que, comme l'exige l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 16 juillet 1985, elles couvrent tout ou partie des frais de "fonctionnement" ou d'"investissement" qu'implique la réalisation des missions en question. Le dispositif en projet - et non pas seulement l'intitulé du chapitre I^{er}, section 3 - devrait refléter plus expressément que telle est la nature des frais que peuvent couvrir les subventions en question.

⁽⁴⁾ Article 11, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté.

À propos de ces subventions, le délégué du ministre a précisé qu'elles tendaient à "couvrir des projets menés par les parcs naturels en matière de protection de la biodiversité et de gestion d'espaces naturels, tels que l'acquisition ou la restauration de réserves naturelles" et que "le soutien d'opérations locales de développement rural pourrait également être soutenu sur cette base réglementaire". Le délégué du ministre a aussi indiqué que cette catégorie de subventions se distinguait de la subvention annuelle de fonctionnement visée au chapitre I^{er}, section 1^{re}, du projet d'arrêté, qui, quant à elle, tend à "couvrir les frais de fonctionnement liés à la gestion administrative courante des parcs naturels".

Force est pourtant de constater que le texte à l'examen n'exprime pas - ou, en tout cas, pas suffisamment - l'idée que les subventions dont il s'agit sont destinées à couvrir des projets de gestion ou de valorisation du patrimoine naturel ou de développement rural, distincts des activités de gestion courante couvertes par la subvention visée au chapitre I^{er}, section 1^{re} :

a) La section de législation observe tout d'abord qu'il ne résulte pas des dispositions du projet d'arrêté relatives au contenu des demandes de ces subventions que les commissions de gestion devraient y faire figurer une présentation de projets déterminés.

b) Par ailleurs, l'article 6, qui règle la détermination du montant de ces subventions, ne reflète pas non plus à suffisance l'intention des auteurs du texte :

- À lire les dispositions qui fixent le mode de calcul du montant de la partie variable de la subvention ⁽⁵⁾, la section de législation n'aperçoit pas en quoi cette partie de la subvention couvrirait des projets déterminés de gestion ou de valorisation du patrimoine naturel ou de développement rural.
- Pour la partie fixe de la subvention, le texte prévoit que son montant est fixé à 15.000 euros et qu'"il est exclusivement affecté à la mise en oeuvre de la partie biodiversité du plan de gestion du parc naturel" ⁽⁶⁾. Du fait de cette affectation, un

⁽⁵⁾ Article 6, § 1^{er}, alinéas 3 et 4.

⁽⁶⁾ Article 6, § 1^{er}, alinéa 2.

lien est ici établi avec des activités relevant de la gestion ou de la valorisation du patrimoine naturel. Toutefois, d'une part, le texte est en défaut d'identifier précisément à quels projets, distincts des activités de gestion courante des parcs naturels, doit se rapporter la partie fixe de la subvention et, d'autre part, en prévoyant que celle-ci est d'un montant forfaitaire et unique pour tous les parcs naturels, il est en porte-à-faux avec l'idée que la subvention couvre des projets déterminés. Le paragraphe 2 de l'article 6 du projet renforce encore ce porte-à-faux puisqu'il transforme en forfait de 40.000 euros la subvention annuelle lorsque la somme de la partie fixe et de la partie variable n'atteint pas ce montant.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de ce qui vient d'être dit.

2. En mettant en oeuvre l'habilitation que lui confère l'alinéa 3 de l'article 13, § 1^{er}, du décret du 16 juillet 1985, le Gouvernement doit tenir compte du fait que l'alinéa 2 de la même disposition est formulé en ce sens que, dans les limites des crédits budgétaires, le Gouvernement "alloue" aux commissions de gestion des parcs naturels des subventions destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement et d'investissement.

De cette formulation, il résulte que la Région wallonne est tenue d'allouer ces subventions aux commissions de gestion des parcs naturels lorsqu'elles en remplissent toutes les conditions d'octroi fixées par le Gouvernement en application de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 16 juillet 1985.

En conséquence, lorsque le Gouvernement met en oeuvre l'habilitation que lui confère cette dernière disposition, il lui appartient de fixer de manière générale l'ensemble des conditions d'octroi des subventions, sans que, dans l'hypothèse où la commission de gestion d'un parc naturel qui introduit une demande de subvention remplit toutes ces conditions et pour autant que les crédits budgétaires le permettent, le ministre ne dispose encore du pouvoir discrétionnaire d'apprécier s'il y a lieu d'accéder ou non à cette demande.

Le projet d'arrêté s'expose à cet égard à critique, lorsqu'il prévoit, à l'article 2, alinéa 1^{er}, à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et à l'article 5 ⁽⁷⁾, que le ministre "peut octroyer", et non pas "octroie", la subvention qui lui est demandée.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Selon son intitulé, l'arrêté en projet "(porte) exécution du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels et (fixe) les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels".

Dès lors que le Gouvernement lui donne ce double objet, le texte à l'examen est appelé à contenir, non seulement les règles fixant les modalités d'octroi des subventions aux commissions de gestion des parcs naturels, mais aussi toutes les autres dispositions réglementaires qu'il incombe au Gouvernement d'arrêter en vue d'exécuter le décret du 16 juillet 1985 et qui ne sont pas déjà contenues dans d'autres arrêtés.

À cet égard, il convient d'observer qu'en l'état des textes en vigueur et des projets d'arrêtés soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État ⁽⁸⁾, il manque encore, pour exécuter complètement le décret du 16 juillet 1985, les dispositions réglementaires que requiert l'article 9, alinéa 1^{er}, de celui-ci en vue de fixer le contenu et les modalités d'élaboration de la charte paysagère que tout pouvoir organisateur d'un parc naturel doit adopter.

4. Plusieurs dispositions en projet attribuent des pouvoirs au ministre, lequel est défini par l'article 1^{er}, 1/, comme étant le ministre "ayant la ruralité et la conservation de la nature dans ses attributions". De même, l'article 15 charge de l'exécution de l'arrêté en projet le ministre "ayant la ruralité et la conservation de la nature dans ses attributions".

⁽⁷⁾ Ceci sous réserve de l'observation générale n/ 1, faite au sujet de la subvention à laquelle se rapporte cette dernière disposition.

⁽⁸⁾ En particulier ceux qui sont examinés sous les numéros de rôle 48.773/4 et 48.774/4, sur lesquels les avis ont été donnés ce jour.

Il ne peut être perdu de vue que, l'arrêté en projet étant appelé à perdurer dans le temps, son exécution doit être assurée au-delà des changements de ministres.

Le ministre auquel le projet d'arrêté attribue des pouvoirs doit donc être désigné, non pas en citant l'un ou l'autre des titres que porte le ministre qui a introduit la présente demande d'avis, mais en faisant état dans l'ensemble du projet du "ministre qui a les parcs naturels dans ses attributions".

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "ci-après «le décret»" doivent être omis.

Par contre, il y a lieu, à l'article 2, alinéa 2, de viser le décret avec sa date et son intitulé complet suivi des mots "ci-après le décret".

2. Il n'y a pas lieu de viser la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes : en effet, d'une part, cette loi n'est à ce jour pas en vigueur en ce qui concerne la Région wallonne ⁽⁹⁾ et, d'autre part, en tout état de cause, elle ne fournit pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

L'alinéa 2 sera donc omis.

⁽⁹⁾ Voir l'observation sur l'article 13 du projet d'arrêté.

3. L'alinéa 5, devenant l'alinéa 4, sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 48.775/4 du Conseil d'État, donné le 27 octobre 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽¹⁰⁾.

4. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation finale.

Dispositif

Article 2

Dès lors que l'alinéa 3 entend indiquer quelles sont les dépenses qui font partie des "frais de fonctionnement et d'investissement", la liste de ces frais doit être déterminée de manière exhaustive et non pas seulement exemplative.

Article 4

1. Selon la note au Gouvernement, la "subvention relative aux investissements immobiliers", à laquelle se rapporte la disposition à l'examen, est destinée à la réalisation d'une "maison du parc naturel".

Cette précision doit figurer dans le texte, qui déterminera, en outre, ce qu'il y a lieu d'entendre par "maison du parc naturel".

⁽¹⁰⁾ *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.

2. En vertu du paragraphe 2, alinéa 2, le montant de la subvention à laquelle se rapporte la disposition à l'examen est fixé de manière forfaitaire à 150.000 euros.

Dès lors que cette subvention tend à couvrir des investissements immobiliers, dont, par nature, l'importance s'apprécie cas par cas, il est permis de se demander s'il ne conviendrait pas plutôt de prévoir que le taux de la subvention correspond à un pourcentage déterminé des coûts, sans pouvoir dépasser un maximum fixé à l'avance ⁽¹¹⁾.

Chapitre II (articles 7 à 13)

Ce chapitre gagnerait à être revu de manière à faire apparaître plus clairement à quelles subventions se rapporte chacune de ses dispositions.

Article 7

1. Combinés avec l'alinéa 1^{er}, l'alinéa 2 de l'article 7 part de l'idée qu'il incombe aux commissions de gestion des parcs naturels de "voter" avant le 1^{er} janvier le budget de l'année à laquelle se rapporte une demande de subvention.

Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, applicable aux commissions de gestion des parcs naturels ⁽¹²⁾, l'approbation du budget de celles-ci peut intervenir jusqu'au 30 juin de l'exercice auquel se rapporte ce budget.

⁽¹¹⁾ Comme le fait actuellement l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 février 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels.

⁽¹²⁾ Selon l'article 11, alinéa 2, du décret du 16 juillet 1985, la commission de gestion d'un parc naturel prend la forme d'une association sans but lucratif.

L'article 7, alinéa 2, sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

2. Mieux vaut formuler comme suit la première phrase de l'article 7, alinéa 3 :

"Si l'alinéa 2 n'est pas respecté, la demande de subvention est irrecevable".

Article 9

1. En prévoyant que "les commissions de gestion sont tenues au respect de la réglementation relative aux marchés publics", le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne fait que rappeler une obligation qui s'impose de toute façon à elles en vertu de la législation fédérale réglant la matière des marchés publics ⁽¹³⁾, quel que soit par ailleurs la nature ou l'objet de la subvention.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un Gouvernement régional, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une législation fédérale présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera donc omis.

2. Mieux vaut formuler comme suit l'alinéa 4, devenant l'alinéa 3, du paragraphe 1^{er} :

"Si l'alinéa 2 n'est pas respecté, la demande de subvention est irrecevable".

⁽¹³⁾ Voir, en l'état du droit en vigueur, l'article 4 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, en particulier le paragraphe 1^{er}, le paragraphe 2, 2/, et le paragraphe 2, 8/.

Article 11

Dans les alinéas 2 et 3, compte tenu de l'observation faite ci-après à propos de l'article 13, il convient de remplacer les mots "L'agent désigné par le Gouvernement wallon en application de l'article 13" et les mots "l'agent visé à l'article 13" par les mots "l'agent désigné pour contrôler l'emploi des subventions octroyées aux commissions de gestion".

À défaut d'une information préalable par la commission de gestion des montants reçus ou à recevoir d'autres pouvoirs subsidiaires au cours du même exercice budgétaire, la section de législation se demande comment d'éventuels excédents seront "imputés" sur la subvention régionale en cas de liquidation tardive des autres pouvoirs subsidiaires.

Article 13

Il n'y a pas lieu de faire référence à la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes : en effet, cette loi n'est à ce jour pas en vigueur en ce qui concerne la Région wallonne ⁽¹⁴⁾.

En l'état du droit en vigueur, le contrôle de l'emploi des subventions accordées par la Région wallonne est réglé par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, ainsi que par l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ En ce qui concerne la Région wallonne, l'entrée en vigueur de cette loi a été reportée au 1^{er} janvier 2012 (arrêté royal du 4 mai 2010 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes).

⁽¹⁵⁾ En attendant l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003, ces dispositions sont applicables à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

La disposition à l'examen n'a d'autre objet que de rappeler des règles qui figurent déjà dans plusieurs de ces dispositions, en particulier l'article 56, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et l'article 4 de l'arrêté royal du 26 avril 1968.

Un tel rappel est inutile. Il présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles applicables.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Observation finale

Le projet sera revu pour appliquer correctement les règles de la légistique que l'on trouvera dans le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ⁽¹⁶⁾, le préambule sera en particulier soigneusement revu ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative".

⁽¹⁷⁾ *Ibid.*, not. les recommandations n^{os} 29, 30 et 34.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY