

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 207.901 du 5 octobre 2010

A. 159.930/XIII-3652

En cause : **l'Association sans but lucratif
TERRE WALLONNE,**
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. la Ville de Malmedy,
2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 février 2005 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) TERRE WALLONNE qui demande l'annulation de "la délibération du conseil communal de Malmedy du 30 septembre 2004 relative à la protection des arbres et des haies et de l'arrêté d'approbation du Gouvernement wallon du 10 novembre 2004";

Vu l'arrêt n° 147.599 du 12 juillet 2005 rejetant la demande de suspension de l'exécution des actes attaqués;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 11 août 2005 par la partie requérante;

Vu le mémoire en réponse de la seconde partie adverse et le mémoire en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 31 août 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 septembre 2010 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Pierre MOËRYNCK, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-F. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande ont été exposés dans l'arrêt n° 147.599 du 12 juillet 2005, qui a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué; qu'il y a lieu de s'y référer; qu'il convient de rappeler ce qui suit :

1. Le 7 octobre 1977, le conseil communal de Malmedy a adopté, sur la base de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, un règlement relatif à la protection des arbres, approuvé par un arrêté royal du 15 janvier 1978 et dont l'article 1^{er} dispose ce qui suit :

" Nul ne peut sans autorisation préalable, écrite et formelle, du collège des bourgmestre et échevins:

- 1.- supprimer ou réduire des espaces, jardins, jardinets ou parcs affectés à la végétation;
- 2.- abattre des arbres à haute tige, isolés ou groupés ou en alignement, ni accomplir des actes pouvant provoquer la disparition prématurée de ceux-ci.

L'abattage des peupliers d'alignement n'est pas soumis à autorisation".

2. Le règlement de police du 28 février 1986 contient également des dispositions relatives à la conservation des arbres; il s'agit des articles 195 à 199. Ces articles organisent un régime qui constitue une simple variante du règlement communal du 7 octobre 1977.

3. Le décret régional wallon du 6 avril 1995 octroyant aux autorités communales le droit d'édicter des mesures complémentaires en matière de conservation de la nature, insère dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, un article 58quinquies ainsi rédigé :

" Les conseils communaux peuvent, conformément à l'article 119 de la loi communale, prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers.

Ils les transmettent au Gouvernement wallon ou au Ministre qu'il délègue. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature. A défaut de décision, les ordonnances ou règlements sont réputés approuvés.

Ces règlements ou ordonnances sont publiés conformément à la loi communale avant d'entrer en vigueur. La sanction est fixée conformément à l'article 119 de la loi communale".

4. Se fondant explicitement sur cet article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée, le conseil communal de la ville de Malmedy adopte, par une délibération du 30 septembre 2004, un règlement communal "sur la conservation de la nature/abattage et protection des arbres et des haies"; ce règlement est le premier acte attaqué; en son article 10, il "abroge toutes les dispositions antérieures relatives aux mêmes objets, notamment celles du règlement communal du 07.10.1979 [lire 1977] et celles du règlement communal du 28 février 1986".

5. L'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2004 approuve la délibération du conseil communal de la ville de Malmedy du 30 septembre 2004. Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant qu'il convient encore d'ajouter que le conseil communal de Malmedy, en sa séance du 27 octobre 2005, a procédé au retrait de l'article 10 du

règlement communal du 30 septembre 2004 relatif à la protection des arbres et des haies et que, le 15 octobre 2008, le Gouvernement wallon a approuvé la délibération du 27 octobre 2005 en se référant expressément, dans son préambule, à l'arrêt n/ 147.599 du 12 juillet 2005;

Considérant que la seconde partie adverse conteste la recevabilité de la requête; qu'elle écrit ce qui suit dans son mémoire en réponse :

- " Dans Votre arrêt précité du 12 juillet 2005, l'intérêt de la partie requérante a été jugé «suffisamment spécifique à son recours, même si ce dernier ne devait aboutir qu'à l'annulation du seul article 10 du premier acte attaqué».

En conséquence, la partie adverse s'en réfère à l'appréciation de Votre Conseil";

Considérant que l'arrêt n/ 147.599 du 12 juillet 2005 a rejeté pour les motifs suivants l'exception d'irrecevabilité que la seconde partie adverse avait soulevée dans sa note d'observations en contestant l'intérêt à agir de l'A.S.B.L. requérante :

- " Considérant, quant à la recevabilité du recours, que la seconde partie adverse conteste l'intérêt à agir de l'association sans but lucratif requérante dont l'action est susceptible de s'exercer sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne alors que le champ d'application des actes attaqués se limite au territoire de la commune de Malmedy; qu'elle allègue que l'objet social de la requérante n'est pas spécialisé puisqu'il est libellé en des termes extrêmement larges, couvrant aussi bien les atteintes aux sols que la biodiversité et les espèces ou associations végétales; qu'elle estime que la partie requérante conteste l'intérêt purement local du premier acte attaqué de manière relativement peu claire et souligne qu'en tant que tel, le premier acte attaqué n'a pas d'incidences sur le territoire de communes autres que celle de Malmedy;

Considérant que la partie requérante concède que le premier acte attaqué présente un caractère «purement local»; qu'elle soutient cependant qu'il en sera toujours ainsi puisque l'article 58quinquies de la loi sur la conservation de la nature ne vise que des règlements communaux complémentaires; que, selon elle, la «duplication de cette erreur dans une vingtaine de communes déjà pose un problème qui dépasse une situation purement locale»;

Considérant qu'aux termes de ses statuts, l'association sans but lucratif TERRE WALLONNE a pour objet social :

- « Article 2. L'association a pour but social de défendre les sols et la flore sauvage en Région wallonne. Cette protection vise à contrer toute atteinte ou menace d'atteinte aux sols, cultivés ou non, notamment par infiltration, tassement, épandage de biocides ou d'intrants ainsi que de toute atteinte ou risque d'atteinte à la biodiversité et à l'intégrité des espèces ou associations végétales.

Le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et de recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des législations et réglementations ayant pour finalité ou effet la préservation des sols et de la flore sauvage.

Le but sera également poursuivi par toutes activités informatives ou éducatives. L'association pourra exercer une activité lucrative accessoire afin de financer son but.

Les membres donnent mandat à l'association pour défendre en leur nom leur droit d'usager de la nature»;

Considérant que lorsque des actions sont introduites par des associations de défense de l'environnement de l'ensemble d'une région ou du pays contre des décisions affectant des sites déterminés, ces associations autres que les associations locales n'ont pas un intérêt spécifique à contester toute modification qui serait apportée à l'environnement en un lieu quelconque de la région ou du pays, sauf si le problème litigieux n'est pas purement d'intérêt local;

Considérant qu'en l'espèce, si le premier acte attaqué a un champ d'application qui se limite au territoire communal, l'examen de son contenu fait apparaître qu'il consiste en une reproduction littérale, à quelques exceptions près, du modèle de règlement que la division de la nature et des forêts a élaboré; que les rares exceptions ne paraissent pas déterminantes, qu'il s'agisse des définitions des différentes catégories de haies, définitions qui constituent une simple explicitation de concepts auxquels recourt déjà l'article 2 du modèle de règlement, ou la précision (qui ne semble pas ajouter à ce dernier) selon laquelle les mesures concernent aussi bien les arbres et les haies se trouvant sur le domaine des pouvoirs publics que ceux et celles se trouvant sur des terrains privés; que la même observation vaut pour la définition des «alignements d'arbres»; qu'il en est ainsi également des formalités d'expertise et d'avis qu'impose l'article 6, § 1^{er}, alinéa 4, du règlement communal attaqué; qu'il apparaît par conséquent que le premier acte attaqué participe, pour sa plus grande partie, d'un mécanisme d'application dans un nombre indéterminé de communes d'un modèle de réglementation élaboré au niveau de la Région wallonne; qu'il ne s'agit donc pas d'un problème «purement d'intérêt local»;

Considérant, quant à la question de savoir si l'association requérante justifie d'un intérêt suffisamment «spécifique», d'un point de vue géographique, pour poursuivre l'annulation de la seule disposition abrogatoire que contient l'article 10 du règlement communal attaqué et qui ne figure pas dans le modèle de règlement, il y a lieu de constater que cet article qui abroge deux règlements communaux ayant le même objet que la nouvelle réglementation, considéré isolément, soulève de prime abord un problème purement local; que, toutefois, bien que l'abrogatoire paraisse effectivement dissociable du reste du règlement en ce qui concerne l'étendue de l'annulation, il y a lieu de relever que le recours est initialement dirigé contre l'ensemble de ce règlement et que, pour juger de la spécificité de l'intérêt, il convient de prendre ce règlement comme un tout; qu'ainsi, l'abrogation n'a été décidée que parce qu'une nouvelle réglementation a été élaborée; que la partie requérante a donc un intérêt suffisamment spécifique à son recours même si ce dernier ne devait aboutir qu'à l'annulation du seul article 10 du premier acte attaqué; que l'exception d'irrecevabilité ne peut pas être accueillie";

Considérant qu'à défaut d'élément nouveau apparu lors de la procédure au fond, il convient de confirmer cette solution; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 79 et 80 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); qu'elle soutient que l'article 10 du premier acte attaqué abroge notamment le règlement communal du 7 octobre 1977 qui est un règlement communal

d'urbanisme, de même que, apparemment, le règlement du 28 février 1986, lui aussi abrogé, sans que les formalités prévues par les dispositions visées au moyen aient été respectées, alors que l'article 80 énonce expressément le principe du parallélisme des formes en matière d'adoption de règlements communaux d'urbanisme, de telle sorte que les règles relatives à l'élaboration du règlement sont applicables à sa modification et de telle sorte que, pour que le règlement communal puisse abroger les règlements antérieurs, il se devait aussi de respecter les règles d'adoption d'un règlement communal d'urbanisme, règles énoncées à l'article 79;

Considérant que l'article 10 du règlement communal du 30 septembre 2004 a été retiré et que ce retrait a été approuvé par un arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 2008; que ces actes n'ont pas été attaqués devant le Conseil d'Etat; que le premier moyen n'a plus d'objet;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature; que, dans une première branche, elle soutient ce qui suit :

- " Cette base légale permet d'adopter des règlements ou ordonnances au niveau communal plus strictes que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales.

Il s'agit donc de déléguer à la commune l'adoption de règles spécifiques, c'est-à-dire relatives à la protection d'une ou plusieurs espèces végétales déterminées à l'instar de ce qui s'est fait au niveau régional dans les annexes de la loi du 12 juillet 1973 où seules des espèces végétales y déterminées jouissent d'une protection particulière. La base légale n'autorise pas à protéger d'une façon générale les haies et les arbres, quelles que soient les espèces qui les composent, au seul motif qu'elles seraient garantes de la diversité biologique (troisième attendu de l'arrêté d'approbation ou quatrième considérant du règlement communal).

La base légale ne suffit pas non plus à répondre à un souci de conservation de la nature visant à accorder une protection supplémentaire à certaines espèces végétales, sans préciser lesquelles (dernier considérant du règlement attaqué).

Le but de l'article 58quinquies est de permettre de répondre à des situations locales nécessitant au regard du principe de proportionnalité, la protection d'une espèce ou de plusieurs espèces végétales bien définies et non protégées au niveau régional ou d'accroître les sujétions sur des espèces déjà protégées au niveau régional. On se référera à l'article écrit par Alain Lebrun dans la revue de droit communal 2004/1 et intitulé : Les règlements communaux en matière de protection des espèces végétales ou animales";

que, dans une seconde branche, elle soutient ce qui suit :

- " Les actes attaqués sont également contraires à l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 en ce que celle-ci ne délègue pas aux communes la possibilité de mettre en place un régime d'autorisation administrative, permettant du reste au collège

échevinal de reprendre d'une main la protection que le conseil communal a accordée de l'autre.

Comme votre jurisprudence le signale, une telle habilitation de mettre en place un système d'autorisations administratives doit être expressément prévue par le législateur (votre arrêt n/ 59.583 du 9 mai 1996). Tel est le cas de l'article 84, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. qui stipule que les règlements communaux d'urbanisme peuvent imposer un permis pour l'exécution d'actes et travaux non repris au niveau de l'article 84, § 1^{er}, du même C.W.A.T.U.P.";

Considérant que la seconde partie adverse répond, à la première branche du moyen, que la loi du 12 juillet 1973, modifiée par le décret du 6 décembre 2001, ne contient que des mesures de protection de certaines espèces végétales déterminées et ne comprend pas de régime général d'autorisation pour l'abattage de tous les arbres, arbustes ou haies et que l'instauration, par le premier acte attaqué, d'un régime général d'autorisation va dans le sens d'un renforcement du régime de protection, de telle sorte qu'elle n'aperçoit pas la pertinence des arguments soulevés par la partie requérante; qu'elle répond, à la seconde branche du moyen, que l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 mai 1996 cité par la partie requérante était relatif à l'article 37 de la loi sur la conservation de la nature qui permettait au Roi de prendre des mesures afin de favoriser l'espace rural et que, à l'inverse de cette hypothèse, l'article 58quinquies habilite expressément les conseils communaux à prendre des règlements ou des ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers, conformément aux pouvoirs dont disposent les conseils communaux en vertu de l'article 119 de la loi communale; qu'elle soutient que cette habilitation emporte celle de mettre sur pied un régime d'autorisation administrative, la ratio legis tant du décret du 6 avril 1995 que du règlement-type plaidant dans le sens de l'octroi d'une telle compétence aux conseils communaux qui trouvent d'ailleurs dans la définition qu'il y a lieu de donner au pouvoir de police administrative, les bases légales d'une telle habilitation;

Considérant que la requérante réplique, en ce qui concerne la première branche du moyen, qu'il est douteux qu'un règlement communal pris sur la base de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 puisse légalement s'appliquer à des haies qui sont un ensemble enchevêtré d'une ou plusieurs essences végétales généralement taillées par l'homme, sans préciser les espèces qui composent les formations végétales protégées; qu'elle explique qu'une haie, comme écran arbustif ou une drève, constitue un élément intermédiaire entre les atomes constitués d'espèces et les habitats constitués d'un enchevêtrement d'espèces et que c'est ce caractère sui generis qui a d'ailleurs amené la Région flamande à se doter d'une base légale spécifique à la protection des éléments linéaires; qu'elle fait observer que les haies et boqueteaux avaient été visés dans la loi du 12 juillet 1973 à l'article 37, au titre de la

protection des forêts et de l'espace rural et non pas au titre de la protection des espèces; qu'elle ajoute que la directive Habitats, en son annexe I, classe parmi les habitats protégés des fourrés à genévrier (nomenclature n/ 16.27) ou des fourrés de saules subarctiques (nomenclature n/ 31.622) voire des taillis de laurier (nomenclature n/ 32.216), ces ensembles végétaux mono-spécifiques n'étant nullement classés parmi les espèces à protéger mais bien parmi les habitats à protéger; que, relativement à la seconde branche du moyen, la partie requérante renvoie notamment à l'arrêt de la cour d'appel de Gand du 23 mars 1995 (R.W., 1995-1996, p. 881) et à l'arrêt du Conseil d'Etat n/ 59.583 du 9 mai 1996; qu'après ce rappel, elle se réfère à justice sur cette branche;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante expose ne pas avoir "d'état d'âme" à admettre une interprétation extensive de l'article 58quinquies et que son raisonnement est justifié par le souci de favoriser une plus grande sécurité juridique;

Considérant que l'on peut certainement déduire de l'alinéa 1^{er} de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, modifié par le décret du 6 avril 1995, que le règlement que le conseil communal est habilité à adopter en matière de conservation de la nature doit avoir pour objet la protection des espèces végétales ou animales à l'exception de la chasse; que cela ne signifie cependant pas que les seules règles que le conseil communal peut adopter consistent en des dispositions s'appliquant spécifiquement et de manière directe à telles ou telles espèces déterminées, à l'exclusion donc de toute intervention protectrice à l'égard des milieux, biotopes ou habitats abritant ces espèces ou à l'égard d'une généralité ou d'un ensemble (espèces regroupées en genres, par exemple) d'espèces végétales ou animales; que, comme le Conseil d'Etat l'a observé dans l'arrêt n/ 147.599 du 12 juillet 2005, précité, une telle restriction ne pourrait trouver aucun fondement ni dans le texte du décret du 6 avril 1995 ni dans ses travaux préparatoires; que le recours, lors de ces travaux préparatoires, à l'adjectif "local" pour qualifier soit les règles, soit les espèces à protéger, n'apparaît pas non plus suffisant pour limiter, en droit, la protection aux espèces indigènes ou aux espèces spécifiques aux lieux couverts par le règlement communal puisque le mot "local" peut aussi simplement signifier "qui est situé en un lieu, occupe une portion de l'espace" (Robert) et non pas nécessairement toujours ce qui est particulier ou propre à un lieu déterminé;

Considérant que, par application du principe de l'autonomie des polices, la seule circonstance que la protection des haies et des arbres, sans distinction d'espèces, puisse être assurée, le cas échéant, au moyen de l'adoption de règlements

communaux d'urbanisme (article 78, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o : plantations, et alinéa 3, avec renvoi à l'article 76) ne peut suffire à exclure l'intervention du conseil communal sur la base de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973, pour autant que l'on reste évidemment dans le domaine d'application de cette loi; que les différentes polices peuvent se cumuler dans leur champ d'application respectif; que ces champs d'application peuvent se recouper;

Considérant que le même raisonnement vaut, par identité de motifs, en ce qui concerne les actes visés à l'article 84, § 1^{er}, 12/, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) que l'article 5 du premier acte attaqué n'exclut pas de son champ d'application, contrairement aux actes visés à l'article 84, § 1^{er}, 9/, 10/ et 11/; qu'il en découle que, par application du principe du cumul des polices administratives, le défrichement ou la modification de la végétation des haies et des alignements d'arbres pourront se trouver simultanément soumis à l'obligation d'obtenir deux autorisations indépendantes l'une de l'autre, à savoir un permis d'urbanisme (article 84, § 1^{er}, 12/ combiné à l'article 452/27, 5/, du CWATUPE) et un permis relatif à la conservation de la nature par l'effet du premier acte attaqué, sans que cette situation suffise à constituer une cause d'illégalité;

Considérant que l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973, qui est inséré dans le chapitre V consacré à la protection des forêts et de l'espace rural, a trait au pouvoir du "Roi" - et non des conseils communaux - de prendre des mesures en vue de favoriser l'espace rural, tandis que l'article 58quinquies, qui concerne le pouvoir des conseils communaux d'adopter des règles en matière de conservation de la nature, a été placé dans le chapitre IX intitulé : "Dispositions particulières à la Région wallonne", en sa section 2 : "Dispositions particulières"; que l'argument de la requérante ne paraît donc pas déterminant;

Considérant que le premier acte attaqué définit des objectifs qui relèvent de la conservation de la nature; que la protection des bocages et des éléments végétaux arbustifs constitue une mesure de la conservation de la nature évidente; qu'il participe de la protection des espèces végétales; que les haies constituent des ensembles organisés d'espèces; que la requérante ne conteste pas que le règlement communal attaqué énonce des règles plus strictes "que les dispositions supérieures"; que le moyen ne peut pas être accueilli en sa première branche;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'arrêt V.Z.W. VERENIGING VAN VLAAMSE POLDERS ET WATERINGEN et consorts, n/ 59.583, du 9 mai 1996, dont la requérante tire argument, concerne un arrêté fondé sur l'article 37 de la

loi du 12 juillet 1973; qu'à la différence de l'article 37 de cette loi, l'article 58quinquies de la même loi attribue expressément un pouvoir réglementaire au conseil communal; qu'il renvoie, pour définir le contenu de celui-ci, à l'article 119 de la Nouvelle loi communale; que les conseils communaux peuvent, sur la base de cette dernière disposition, soumettre certaines activités à une autorisation de police; que le régime d'autorisation qu'instaure le premier acte attaqué peut ainsi s'autoriser d'une disposition législative explicite; que le second moyen ne peut pas davantage être accueilli en sa seconde branche;

Considérant que la première partie adverse a retiré l'article 10 de l'arrêté entrepris et que la seconde partie adverse a approuvé ce retrait après que le moyen dirigé par la requérante contre cette disposition eut été jugé sérieux par le Conseil d'Etat dans l'arrêt n/ 147.599 du 12 juillet 2005, précité; qu'il y a lieu de laisser la moitié des dépens à la charge des parties adverses,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante à concurrence de 175 euros et à la charge des parties adverses à concurrence de 87,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le cinq octobre deux mille dix par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M. PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.