

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.882 du 13 juin 2013

A. 187.947/XIII-4947

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 :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 avril 2008 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) TERRE WALLONNE qui demande l'annulation de "l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 modifiant le montant de l'amende transactionnelle pour les bâtiments à usage agricole";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. TELLIER, auditeur 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 26 avril 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 mai 2013 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Chr. LEPINOIS, loco Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. TELLIER, auditeur;

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

Considérant que, le 22 février 2008, est publié au Moniteur belge un arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008 "modifiant le montant de l'amende transactionnelle pour les bâtiments à usage agricole"; que l'article 2 de ce texte est rédigé comme suit :

" A l'article 449 du même Code [lire Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine), les mots «Sans préjudice de l'article 448, le» sont remplacés par le mot «Le».

Au point 1° du même article, sont insérés entre les mots «de bâtiments destinés au logement,» et «de dépendances,» les mots qui suivent : «de bâtiments à usage agricole,».

Au point 2° du même article, le mot «agricole» est supprimé";

qu'il s'agit de l'article dont l'annulation est demandée et qui a pour conséquence que le montant de l'amende qui était de 50 euros par mètre cube est diminué à 25 euros par mètre cube pour les bâtiments à usage agricole;

Considérant, quant à l'intérêt au recours, que l'A.S.B.L. requérante indique avoir pour objet la protection des sols et la protection de la flore en Région wallonne; qu'elle estime qu'il va de soi qu'une construction sans permis préalable de bâtiments à usage agricole, notamment par la pollution des sols qu'ils peuvent entraîner, est susceptible de porter atteinte à son objet social; que, selon elle, qui dit bâtiment à usage agricole dit généralement bâtiment d'élevage et qui dit bâtiment d'élevage dit rejet d'effluents consécutifs à cet élevage; qu'elle ajoute que de telles constructions peuvent également porter atteinte à la flore sauvage sans qu'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement soit menée, qui permettrait d'analyser en temps utile la situation écologique du lieu d'implantation;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à postuler l'annulation de l'article contesté; qu'en effet, elle estime qu'à la lecture de l'objet social de la requérante, cet objet social démontre que la requérante est une association de défense de l'environnement qui a pour but de contrer toute atteinte ou menace aux sols cultivés ou non, ainsi que toute atteinte à la biodiversité et à

l'intégrité des espèces ou associations végétales; que, partant, elle ne voit pas en quoi l'objet social de la requérante serait concerné en l'espèce par un arrêté du Gouvernement wallon modifiant le montant de l'amende transactionnelle pour les bâtiments à usage agricole; qu'elle fait valoir que la requérante n'expose pas, du reste, en quoi l'acte attaqué causerait un grief à son objet social, si ce n'est en formulant des extrapolations, et qu'il ne s'agit pas en l'espèce de protection de l'environnement mais de transactions en cas de régularisation d'une construction;

Considérant que la requérante réplique de la manière suivante :

- " La partie adverse circonscrit son mémoire en réponse à la question de l'intérêt à agir ... de façon révélatrice !

Le premier moyen est d'ordre public.

Selon une jurisprudence constante, dans une telle hypothèse, le requérant n'est pas tenu de justifier d'un intérêt au moyen d'ordre public qu'il soulève (votre arrêt n° 143.004 du 12 avril 2005, Commune de Wanze). Cette jurisprudence a encore été rappelée récemment par un arrêt de mai 2008 de la XIII^{ème} Chambre (entre-aperçu dans les «décisions récentes» sur le site du Conseil d'Etat).

Surabondamment, si l'on estime que les deuxième et troisième moyens ne sont pas d'ordre public, force serait de rappeler que les effets potentiels d'un règlement suffisent à justifier l'intérêt à en demander l'annulation pour autant que le requérant établisse qu'il est susceptible de lui être applicable, sans avoir à démontrer qu'il en a, d'ores et déjà, subi des effets préjudiciables (votre arrêt n° 161.064 du 6 juillet 2006).

En l'espèce, on comprendra aisément que la requérante n'a pas la qualité d'agricultrice et que le règlement ne lui est pas applicable en ce qu'il la contraindrait.

Toutefois, en ce qu'il crée une atteinte au droit constitutionnel fondamental à la protection d'un environnement sain et en ce qu'il constitue une violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, ce règlement affecte la requérante et elle en subit des effets préjudiciables (pour reprendre les termes de votre arrêt n° 161.064).

En d'autres termes, si un jour la requérante dispose d'un terrain dans le cadre de son objet social et commet une infraction urbanistique, elle sera doublement «taxée» en cas de solution transactionnelle administrative, par rapport à un cultivateur.

D'autre part, plus directement, et dans le respect du but qu'elle poursuit et qui recouvre celui des organisations non gouvernementales protégées par la Convention d'Aarhus, la violation du principe de standstill réduit d'autant l'effectivité du Droit de l'urbanisme et de ses suites environnementales telles qu'appréhendées à l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P.

L'ensemble de la doctrine, depuis plus de 30 ans, dénonce le manque d'effectivité du Droit de l'environnement et de l'urbanisme.

Considérer que la sanction ne serait qu'un accessoire peu important de la norme et que seules les normes ayant une portée matérielle pourraient être opposables aux tiers, en ce sens qu'ils ne pourraient se plaindre de la diminution de

l'efficacité du système qui les sanctionne, serait méconnaître la globalité du système juridique.

Comme l'avait très bien mis en évidence le professeur Lucien François, le Droit n'est rien sans la sanction qui l'accompagne.

Sans système sanctionnateur, il n'y a même pas de phénomène juridique.

Supposer par ailleurs que l'ensemble des violations urbanistiques causées par des cultivateurs lors de la construction, reconstruction ou extension de bâtiments agricoles n'auraient d'effets qu'esthétiques sans atteinte à la flore sauvage ou sans atteinte à la qualité des sols, n'est pas crédible.

Les deux vont souvent de pair, même s'il n'y a pas d'équipollence parfaite.

Si l'agriculture moderne a fait disparaître de nombreuses plantes sauvages, il est heureux que dans des zones d'agriculture non intensive, comme l'Ardenne, la Famenne ou la Gaume, subsiste dans les pâturages ou dans les friches qui les accompagnent, un grand nombre de plantes protégées ou qui méritent intérêt.

D'autre part, on rappellera que les infractions urbanistiques litigieuses et que peut commettre un agriculteur ne sont pas confinées à la zone agricole, au sens du plan de secteur.

L'agriculteur peut, en effet, gérer une exploitation sur des terrains de haute valeur biologique situés en zone Natura 2000 ou situés en zone naturelle au plan de secteur.

On rappellera qu'il arrive aussi qu'un agriculteur cultive un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé comme site.

Dans ce cas, l'article 207, al. 2, du C.W.A.T.U.P. énonce : «L'arrêté relatif à un site ne peut limiter la liberté de l'exploitant agricole de ce site en ce qui concerne les plantations et les cultures, à l'exception toutefois des haies, des bosquets, des allées, des bois, des zones humides, des zones protégées pour l'intérêt que présente leur végétation et leur faune, ainsi que du sol couvrant les sites.» Ceci n'exclut toutefois pas une infraction par bâtisse agricole dans un site classé ou repris sur la liste de sauvegarde.

On ne voit pas comment la construction, reconstruction ou extension de certains bâtiments agricoles pourrait ne pas se faire au détriment de la végétation existante par l'emprise au sol et des travaux de terrassement que de telles constructions impliquent";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante soutient que le montant de l'amende transactionnelle qui sera éventuellement proposée à un agriculteur, "peut apparaître une sanction suffisamment peu dissuasive pour que le contrevenant potentiel tente de commettre l'infraction"; qu'elle reconnaît que, certes, la diminution du régime de protection n'existe que dans les cas où les actes ou travaux exécutés ou maintenus en infraction, sont à l'estime de l'autorité administrative, susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis; qu'elle estime toutefois que cela n'enlève rien au fait que le caractère régularisable "peut par exemple découler de ce qu'il est désormais impossible de savoir quelle valeur biologique présentait l'endroit où a été érigé le bâtiment" et qu'à cet égard, le doute profitera au contrevenant; qu'elle écrit qu'il ne faut pas avoir beaucoup d'imagination

pour concevoir l'hypothèse d'infractions que la diminution du système de protection pénale ou apparentée encouragerait, et ce au mépris d'un habitat ou d'une espèce de flore protégée par la directive habitats"; qu'elle ajoute qu'"il n'est pas exclu d'imaginer" que la construction se fasse au détriment de la directive 85/337/CEE, "soit qu'en l'absence de permis, il n'y ait pas eu d'étude d'incidences préalable, difficile à effectuer avec une signification suffisante a posteriori, soit que les conditions urbanistiques prenant en compte l'étude d'incidences et imposées par le permis n'aient pas été respectées, et ce en violation des articles 8 et 9 de ladite directive"; qu'elle se réfère encore à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus et à l'arrêt de la Grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 mars 2011 C-240/09 pour en déduire qu'"il est susceptible [lire "possible"] qu'en l'espèce, dans la lignée de [cet arrêt], l'acte attaqué diminue l'effectivité du Droit de l'Union européenne" et que, dès lors, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat "doivent être interprétées dans toute la mesure du possible, avec les objectifs fixés à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus"; qu'elle note également que cette disposition ne suppose pas nécessairement la preuve d'un préjudice causé à l'environnement mais que "la seule perspective d'un éventuel préjudice causé", par un acte réglementaire qui n'est pas limité dans le temps, suffit à donner intérêt à une organisation non gouvernementale comme elle; qu'elle constate enfin "que le deuxième moyen pris de la violation de l'article 23 de la Constitution en ce qu'il prévoit le principe du Standstill en matière du droit à la protection d'un environnement sain, est bel et bien une disposition du Droit national de l'environnement à l'encontre de laquelle l'acte d'une autorité publique se voit frappé d'un recours (article 9 de la Convention d'Aarhus)";

Considérant que, si la requérante n'a pas à justifier de son intérêt à soulever un moyen d'ordre public, elle n'est aucunement dispensée d'établir son intérêt à la requête, en application de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que le recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat n'est ni un recours dans l'intérêt de la loi ni un recours populaire; qu'à défaut pour la requérante de justifier d'un intérêt à agir, la requête ne pourra être accueillie, même si l'illégalité dénoncée tient dans la violation d'une règle d'ordre public; que, partant, l'argumentation de la requérante quant à son intérêt aux moyens d'ordre public qu'elle soulève, n'est pas pertinente pour établir son intérêt au recours, qui doit être justifié;

Considérant, à cet égard, que, s'agissant d'un recours en annulation dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions soient appliquées à la partie requérante personnellement; que l'intérêt à attaquer devant le Conseil d'Etat une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels; que les actes

réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets;

Considérant qu'en l'espèce, d'une part, il n'est pas contesté que la réglementation litigieuse n'a pas vocation à s'appliquer à l'A.S.B.L. requérante, celle-ci ne pouvant pas être qualifiée d'agriculteur et n'alléguant pas posséder des bâtiments à usage agricole; qu'en ce sens, l'intérêt personnel à contester cette réglementation n'est pas démontré; que la requérante allègue certes que "si un jour [elle] dispose d'un terrain dans le cadre de son objet social et commet une infraction urbanistique, elle sera doublement «taxée» en cas de solution transactionnelle administrative, par rapport à un cultivateur"; qu'il ressort de cette formulation - "si un jour" - que l'intérêt ainsi vanté est purement hypothétique;

Considérant, d'autre part, que les statuts de l'A.S.B.L. requérante indiquent comme suit son objet social :

" But

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 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 autres 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 qu'il en ressort que l'A.S.B.L. requérante a pour objectif la défense de l'environnement et la défense contre toute atteinte à la flore et aux sols cultivés ou non, ainsi que toute atteinte à la biodiversité et à l'intégrité des espèces ou associations végétales;

Considérant que, si la réglementation litigieuse s'applique en cas de régularisation de situations infractionnelles de bâtiments à usage agricole à la législation sur l'urbanisme en Région wallonne, ce sont ces situations infractionnelles elles-mêmes qui, éventuellement polluantes, portent atteinte à l'objet social de la requérante mais pas la réglementation contestée, qui ne règle que le montant des amendes transactionnelles en ce qui concerne les bâtiments à usage

agricole; qu'en d'autres termes, la réglementation attaquée ne porte pas atteinte à l'objet social de la requérante puisqu'elle ne constitue pas en soi et par elle-même une atteinte ou une menace d'atteinte à la flore sauvage, aux sols, à la biodiversité ou à des espèces ou associations végétales en Région wallonne; que l'intérêt direct de l'A.S.B.L. requérante n'est dès lors pas établi;

Considérant que cette conclusion est confirmée par les propos mêmes de la requérante dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, qui sont centrés sur les violations urbanistiques et environnementales causées par les agriculteurs; que ce sont bien ces violations qui peuvent, le cas échéant, causer grief à la requérante, ce qui n'est pas le cas de la disposition contestée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante se prévaut certes de l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement;

Considérant que cette disposition est rédigée comme suit :

" 3. En outre, [...] chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement";

Considérant que l'arrêt de la Cour de l'Union européenne C-240/09 du 8 mars 2011, cité par la requérante, précise qu'"il appartient à l'ordre juridique interne de chaque Etat membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, en l'occurrence de la directive "habitats", les Etats membres ayant la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, une protection effective de ces droits [...]" (point 47); que l'arrêt précise encore que, "ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence bien établie, les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de droit interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) [...]" (point 48);

Considérant que cette disposition n'octroie pas un droit inconditionnel à un recours effectif qui ferait obstacle à toute condition de recevabilité; qu'il appartient à chaque Etat d'établir le droit à un recours effectif; qu'en l'occurrence, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat exige de tout requérant qu'il

justifie d'une lésion ou d'un intérêt; que, comme il été exposé ci-dessus, cet intérêt doit être personnel au requérant, quel qu'il soit, personne privée, administration publique ou association de défense de l'environnement; que, même si cette exigence doit, en vertu de la Convention d'Aarhus, s'apprécier souplement pour de telles associations, un lien suffisamment direct entre l'acte attaqué et la prétendue atteinte à l'objet social de l'association environnementale reste requis, à peine de verser dans le recours populaire; que, pour les raisons déjà exposées, la requérante ne justifie d'aucun intérêt personnel au recours;

Considérant que la requête est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize juin deux mille treize par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.