

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.305 du 31 janvier 2014

A. 198.790/XV-2345

En cause : **l'a.s.b.l. Terre wallonne,**
ayant élu domicile chez
Me A. LEBRUN, avocat,
Place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la commune d'Aywaille,
ayant élu domicile chez
Me J. FLAHAUT, avocat,
Place E. de Lalieux 6 bte 4
1400 Nivelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 janvier 2011 par l'a.s.b.l. Terre wallonne, qui demande l'annulation «totale et subsidiairement partielle» de l'article 37 de l'ordonnance générale de police administrative portant sanction de comportements inciviques, adoptée par le conseil communal d'Aywaille le 8 novembre 2010;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} octobre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me J. FLAHAUT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 8 novembre 2010, le conseil communal d'Aywaille adopte une délibération intitulée: «ordonnance générale de police administrative - Modifications – Approbation», ainsi rédigée:

«Le conseil communal,

Vu la nouvelle loi communale, notamment l'article 119, alinéa 1;

Vu le code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article L.1122-30;

Vu sa délibération du 19 août 2010 adoptant l'ordonnance générale de police administrative portant sanction de comportements inciviques;

Vu les articles D.160 et suivants du code de l'environnement, spécialement l'article D.167 de ce code, tels qu'introduits par le décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement;

Considérant que les articles 39 et 40 doivent être modifiés;

Considérant que le prescrit de l'article 41 est remplacé par le prescrit de l'article 42;

Sur proposition du collège communal;

ARRÊTE à l'unanimité:

Article 1: L'ordonnance générale de police administrative portant sanction de comportements inciviques approuvée par le conseil communal du 19 août 2010 est modifiée en ses articles 39 à 41 comme suit

“(suit un texte de 41 articles, dont seuls sont pertinents pour l'examen du recours un alinéa hors article et l'article 37)”

Chapitre VI. – De la propreté et de l'entretien des parcelles privées.

L'obligation de nettoyage, visée aux articles 36 et 37, incombe, pour tout immeuble, terrain ou propriété, au principal occupant, personne physique ou morale.

(...)

Article 37.

Sous réserve des dispositions légales applicables aux espèces et zones protégées, tout terrain ou propriété situé en zone résidentielle, agricole, industrielle ou autre et repris comme tel au plan de secteur (les accotements, trottoirs, talus, fossés, les parcs et jardins, les plaines et aires de jeu, les bois et sentiers, les cours d'eau), doit être entretenu de façon à ne pouvoir en rien nuire aux parcelles voisines (herbes en graines, chardons, orties et haies

envahissantes, dépôts de toutes sortes (ménagers, ménagers assimilés ou de toute autre nature)).»

Cette délibération a été publiée par affichage le 19 novembre.

Recevabilité

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que son objet social est trop large pour justifier qu'elle poursuive l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle relève que selon l'article 2 de ses statuts, la requérante «a pour but social de défendre les sols, les arbres indigènes ou non, en ce compris ceux plantés par l'homme et la flore sauvage, en Région wallonne. Cette protection vise à contrer toute atteinte ou menace d'atteintes 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»; qu'elle estime que cet objet social est très large, tant socialement que géographiquement et n'est pas suffisamment individualisé ni distinct de l'intérêt général;

Considérant que les statuts de la première requérante définissent son objet social comme suit:

«L'association a pour but 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.»

Considérant que la requête soutient que l'acte attaqué est de nature à porter atteinte à la biodiversité et à la flore sauvage; que cet acte est applicable dans la commune d'Aywaille, qui fait partie de la Région wallonne; que le recours relève, *ratione materiae* et *ratione loci*, de l'objet social de la requérante; que l'exception n'est pas fondée;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 162, al. 1^{er}, 2^o, de la Constitution, en ce que l'acte attaqué ne dispose d'aucune base légale dont il peut licitement se réclamer, violation combinée à l'article 544 du Code civil; qu'elle expose que:

- l'article 1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne constitue pas une base légale spécifique pour établir des règlements de police, celle-ci étant circonscrite aux objets autorisés par une législation spéciale ou par la police générale, actuellement contenue dans l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;
- l'obligation de nettoyage prévue par l'ordonnance attaquée n'est pas en lien avec un problème de sécurité ou de salubrité; la nature sauvage n'est pas sale et elle ne doit donc pas être nettoyée;
- on peut même craindre, compte tenu du caractère flou de l'obligation de nettoyage, que celle-ci s'effectue à l'aide d'herbicides qui sont susceptibles, bien davantage que les herbes sauvages en cause, de provoquer des nuisances à la santé et donc à la salubrité publique;
- en tout état de cause, l'ordonnance attaquée ne démontre pas quelle est sa base légale et n'en expose pas dans son préambule les fondements;
- sur le plan des faits, l'ordonnance manque totalement de justification et en ce qu'elle cible certains groupes de fleurs plutôt que d'autres; cet arbitraire absolu est assimilable à une erreur quant aux motifs; on ne voit pas sur quoi est basé l'ostracisme botanique de l'article 37 et pourquoi doivent être particulièrement ciblés les graminées, les chardons, qui sont par ailleurs régis, pour certaines espèces, par une législation fédérale, et les orties;
- le Code rural, en ses articles 35 et suivants, semble suffisant pour éviter que la végétation dépassante et envahissante ne nuise aux propriétés voisines; la notion de trouble anormal de voisinage peut également y contribuer;
- mais ces réglementations supérieures laissent en principe intact le droit du propriétaire de laisser se développer sur son bien un jardin sauvage ou des orties lui permettant de concocter du purin d'orties, de la soupe d'orties ou des tisanes d'orties (il y a 2.000 ans Celse en recommandait déjà l'usage thérapeutique);
- certains agronomes considèrent même que les pouvoirs nutritifs de l'ortie sont tels qu'elle pourrait servir de complément alimentaire à une partie de l'humanité; à cet égard, un vieux cultivateur écrivait ce 29 décembre 2010 au conseil de la requérante une lettre dont celui-ci ne résiste pas à produire un extrait:

«Chaque année, nous produisons quelques porcs uniquement nourris à l'orge et aux orties (en remplacement du soja). Notre projet d'avenir est d'ailleurs d'essayer de produire davantage (voire toute la production) de porcs à partir de céréales produites ici en Ardennes et d'orties plantées dans nos propres terres. Les orties sont une source de protéines nobles, de minéraux, vitamines et oligo-éléments. Cette plante aux mille vertus n'est pas exigeante pas d'engrais, aucun pesticide, s'adapte à toutes les conditions climatiques et de sol de plus est généreuse en production.»;

- le moyen, en ce qu'il vise la violation de l'article 544 du Code civil, impliquera également la violation du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme et peut se revendiquer de la décision du tribunal civil de

Liège du 17 février 1986 publiée dans la Jurisprudence de Liège de la même année, page 274;

qu'en réplique, la requérante conteste que la disposition attaquée, qui s'applique à l'ensemble du végétal, soit de nature à remédier à des problèmes de propreté, de salubrité, de dérangement ou de tranquillité publics puisqu'il est dans la nature de la vie elle-même, et tout spécialement du végétal, de germer, de diffuser ses graines, de conquérir l'espace disponible, de se répandre; qu'elle nie que toutes les espèces d'orties et toutes les espèces de chardons constituent un danger pour l'homme; qu'elle écrit que malgré la dangerosité de nombreuses plantes, connue depuis la nuit des âges, aucune autorité d'Europe n'a jamais estimé pourtant qu'il fallait les combattre de façon générale;

que, dans le dernier mémoire, elle s'exprime comme suit:

«Si, comme le pense Monsieur le premier Auditeur, en page 10 de son examen, après une interprétation personnelle que génère inévitablement le flou de la règle attaquée, le seul but de celle-ci est d'éviter que des plantes envahissent ou colonisent la propriété d'autrui, on ne voit pas ce que ce règlement apporte par rapport à l'article 35 du Code rural qui interdit la végétation aérienne dépassante et à l'article 37 du Code rural qui permet aux propriétaires de couper la végétation souterraine dépassante.

Quant à vouloir éviter que certaines plantes se répandent par spores ou graines sur le terrain d'autrui et le colonisent, voilà une tâche parfaitement prométhéenne qui n'est au pouvoir d'aucun législateur et encore moins du législateur communal ! L'échardonnage est d'ailleurs tombé en désuétude.

Cette position communale revient à permettre à l'autorité locale de s'immiscer dans l'ensemble des relations de voisinage d'une Commune, au nom de concepts parfaitement flous, la nuisibilité de certains végétaux n'étant pourtant historiquement érigée comme telle qu'en vertu de règles fédérales (échardonnage ou plus généralement police sanitaire des végétaux 10) ou régionales (lutte contre les plantes invasives pour des motifs de conservation de la nature)

Il n'appartient pas à une Commune de déterminer quelles sont les plantes nuisibles sur son territoire. Tout au plus pourrait-on admettre que, sur base de rapports scientifiques, une Commune énonce, par exemple, que certaines plantes sont dangereuses pour la sécurité ou présentent une cause de dérangement public, mais cela supposerait une démonstration qui fait ici défaut. Quant à l'insalubrité potentielle de la flore sauvage, il ne suffit pas d'évoquer un désir de propreté pour la démontrer.

De plus, l'atteinte au droit de propriété est considérable, puisque, à suivre le raisonnement de Monsieur le premier Auditeur, le règlement n'interdit pas de planter ou de laisser se développer une fleur quelconque, mais les agents verbalisants, dans le cadre des règlements de compte politico-ruraux caractérisant de nombreuses régions de Wallonie, pourront déterminer que telle ou telle plante présente un dérangement, par défaut d'entretien-nettoyage, sur base de leur conception propre de ce qu'est un jardin bien entretenu.

C'est la porte ouverte à l'arbitraire le plus total et à l'immixtion des pouvoirs publics dans la sphère des relations immobilières. La notion même de dérangement public nous semble exclue au cœur même des relations de voisinage, en principe privées. Les motifs tirés de la défense d'intérêts privés ne peuvent fonder la compétence de police communale.

Donc, potentiellement dans les jardins d'agrément, mais également partout ailleurs, tout le monde pourra laisser pousser ou pourra planter toutes

les fleurs qu'il veut, mais devra éviter de les laisser accomplir leur destinée en fleurissant "trop loin", au risque qu'elles produisent des graines qui pourraient se répandre sur le terrain d'autrui, comme si le propriétaire du terrain voisin était incapable de prendre des mesures nécessaires pour gérer son propre bien de la façon qui lui convient ! A l'heure de la débroussailluse, cela ne devrait pas être pourtant insurmontable.

Que l'article 135 de la nouvelle loi communale permette marginalement à un règlement communal de s'adresser à des propriétés privées ne veut pas pour autant dire que l'objectif poursuivi par le règlement communal puisse être de protéger l'équilibre des propriétés privées.

Depuis la création de la Belgique, cet équilibre est protégé par le Juge de Paix doté, depuis les années 60, de la notion de trouble anormal de voisinage.

Ce n'est pas aux vellétés communales, ni à la Police locale à se faire juge de ce qui est gênant ou nuisible d'une propriété à l'autre.

Il y a là plus que l'utilisation extensive de l'article 135, il y a une réelle révolution quant aux finalités qu'il pourrait poursuivre et en ce qu'il pourrait définir le caractère nuisible, variant d'une commune à l'autre, de certains végétaux.

Que l'article 135 puisse réduire l'étendue du droit de propriété est une chose; que les dispositions prises en vertu de l'article 135 de la nouvelle loi communale permettent, à titre préventif et quasiment en tout lieu, de lutter de façon vaporeuse contre une nuisance insaisissable, en est une autre.

L'article 544 du Code civil est bel et bien rogné et grignoté sans aucune commune mesure et sans l'ombre d'une démonstration scientifique sur la "nuisibilité" de certaines végétations. Le caractère moyenâgeux, sommaire et inexact du postulat implicite selon lequel, par exemple, une ortie ne peut essaimer sous peine d'une invasion de cette plante, fait fi des exigences écologiques de cette plante nitrophile qui, malgré les myriades de graines, ne pourra se développer que sur un sol très azoté.

Il va de soi que si la partie adverse se revendique de l'article 135 de la N.L.C., le moyen doit être étendu à la violation de cet article.»;

Considérant que le préambule de l'acte attaqué vise notamment l'article L1122-30 du CwaDeL, dont le premier membre de phrase («Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal») ne fait que rappeler une règle inscrire aux articles 41 et 162 de la Constitution; que la disposition attaquée ne met pas à la charge du principal occupant des immeubles, terrains ou propriétés situés sur le territoire communal, une obligation générale de débroussaillage, d'arrachage ou de fauchage de la flore ni des herbes en graines, des chardons, orties et haies envahissantes; qu'elle n'interdit ni la présence ni la culture de ces plantes; qu'elle a pour seul objet d'obliger l'occupant, par l'entretien de la parcelle, à faire en sorte que celles-ci ne «nuisent» pas aux parcelles voisines, ce qui, dans le contexte, revient à dire que l'occupant doit éviter qu'elles envahissent ou colonisent les propriétés voisines;

Considérant que l'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, 7^o, de la nouvelle loi communale (non visé au préambule de l'arrêté attaqué) place parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes «la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public»; que ce n'est pas parce que l'origine du trouble se trouve dans une propriété privée que la commune ne pourrait exercer les compétences que lui

confère la nouvelle loi communale; qu'il n'apparaît pas que l'obligation d'entretenir un terrain de façon à ne pas nuire aux parcelles voisines échappe à l'intérêt communal; qu'elle relève de la compétence générale que la commune tient de l'article 135 de la nouvelle loi communale, de l'article L1122-30 du CwaDeL et des articles 41 et 162 de la Constitution; qu'aux termes de l'article 544 du Code civil, la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements; que parmi ces lois et règlement, figurent la nouvelle loi communale, le CwaDeL et les règlements adoptés en application de ces dispositions; que la circonstance que le Code rural permette de lutter contre certaines formes d'envahissement de la végétation n'empêche pas la commune d'adopter une réglementation plus précise telle que celle contenue dans l'arrêté attaqué; que l'imprécision de l'arrêté attaqué n'est pas telle qu'elle ouvrirait la porte à l'arbitraire évoqué dans le dernier mémoire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 119*bis*, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale; qu'elle expose le moyen comme suit:

«Cette disposition interdit au conseil communal d'établir des sanctions administratives, ici comminées par le chapitre VIII de l'ordonnance, lorsque des peines ou sanctions administratives sont établies par ou en vertu d'un texte législatif pour les mêmes infractions.

Or, il faut bien constater que l'article 7 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets – car l'article 37 vise également les dépôts de toutes sortes – interdit d'abandonner des déchets et que cette disposition est pénalement sanctionnée en vertu de l'article 51 du même décret.

D'autre part, un arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux vise, en son article 43, à empêcher quatre espèces de chardons de fleurir et de laisser se disséminer leurs semences. La disposition querellée semble redoubler cette règle supérieure.

Cet arrêté royal est pris sur base de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Ces dispositions sont pénalement sanctionnées par cette loi.»;

que dans le mémoire en réplique, elle ajoute ce qui suit:

«La requérante s'est abstenue de demander l'annulation des articles 39 à 41 de l'ordonnance générale de police administrative qui en développe les sanctions, car ces dispositions doivent rester applicables aux dispositions matérielles non annulées de l'ordonnance.

Par contre, l'article 37 ne peut être dissocié des sanctions administratives qui frappent son non-respect, même si ces sanctions n'ont pas fait l'objet d'une requête en annulation à leur égard.

On ne peut, d'autre part, déduire de l'abrogation de l'article 115 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux que celui-ci ne serait plus pénalement sanctionné. Lorsqu'un arrêté royal est pris sur base d'une disposition habilitante, c'est dans cette loi que se trouvent les sanctions à l'égard de ses mesures d'exécution. À défaut, on appliquera la loi du 6 mars 1818 qui fixe les peines de police supplétives.»;

Considérant que l'article 119*bis*, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale, dans la version applicable à l'époque de l'ordonnance attaquée, dispose comme suit:

«Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.»;

Considérant que l'article 37 du règlement communal attaqué n'a pas pour objet de définir des incriminations pénales mais de formuler une obligation d'entretien à la charge des administrés; que ce sont les articles 39 à 41 du même règlement qui déterminent les sanctions applicables aux infractions à l'ordonnance de police, articles qui ne sont pas attaqués; que le moyen critique des dispositions non attaquées; qu'il n'est pas recevable;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et singulièrement de l'article 8 de cette Convention internationale, dite Convention d'Aarhus; qu'elle expose le moyen comme suit:

«En effet, la participation du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaire doit être promue par une participation effective du public et les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

L'article 8 de la Convention d'Aarhus vise évidemment l'élaboration des dispositions réglementaires en matière d'environnement.

Il ne peut être nié qu'en obligeant à la destruction de toute une série de plantes dans des milieux naturels ou semi-naturels, tels que talus, fossés, jardins, bois et cours d'eau, l'article 37 de l'ordonnance querellée est bien une des règles visées par l'article 8 de la Convention d'Aarhus, ce d'autant que l'obligation non autrement précisée de nettoyage peut inciter à l'abus d'herbicides dont les méfaits pour l'environnement et pour la santé humaine ne sont plus à démontrer.

Qu'il suffise de constater que l'ordonnance querellée n'a été soumise à aucune consultation du public.»;

que dans le mémoire en réplique, elle écrit ce qui suit:

«3. Aarhus, morne plaine

Le moyen pris de la violation de la Convention d'Aarhus suppose que l'ordonnance de police est susceptible d'avoir des effets importants sur l'environnement; c'est le cas puisqu'elle frappe de façon aveugle l'ensemble des végétaux, qu'ils soient rares ou abondants, envahissants ou discrets. En effet, l'article 37 s'applique aux *herbes en graines*.

Il est un très vieil usage qui fait du mot *herba* un synonyme de plante au sens le plus large. Il ne s'applique pas qu'aux graminées. Cette tradition se retrouve dans la polysémie du mot *herbe* en français.

Dans la mesure où aucune procédure de consultation directe du public ou via un organisme consultatif représentatif n'a eu lieu, et dans la mesure où le règlement est susceptible, certes localement, mais dans une Commune où la

richesse botanique n'est plus à démontrer, de nuire à la biodiversité, il convenait de faire application de l'article 8 de la Convention d'Aarhus.

Dans votre jurisprudence *Lippens*, vous avez estimé que l'absence d'effet direct d'une Convention internationale était irrelevante en ce qui concerne le contentieux objectif, la question n'étant pas de savoir si cette Convention s'impose aux citoyens, mais de savoir si l'auteur de l'acte ne devait pas prendre en compte les dispositions de la Convention internationale et éviter de les contrarier dans un acte administratif.

Par contre, il y a lieu d'examiner si la Convention d'Aarhus est applicable à l'hypothèse visée.

Il faut d'abord noter que l'arrêt du Conseil d'État français du 6 juin 2007, produit par la partie adverse, reconnaît un effet direct aux dispositions des paragraphes 2, 3 et 7 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus en matière d'enquête publique; il ne peut en être autrement en ce qui concerne l'article 8 de la même Convention en ce qu'il s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié durant la phase d'élaboration par les autorités publiques des dispositions réglementaires d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, ce qui implique la possibilité donnée au public de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Il n'est pas niable que cette dernière formalité n'a pas exécutée en l'espèce.

À la différence de l'article 6 qui limite son champ d'application à certains types de projets, l'article 8 est plus général et vise les dispositions réglementaires d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement.»;

que dans le dernier mémoire, elle s'exprime comme suit:

«Comme cela a déjà été dit, il ne nous semble pas décisif au contentieux objectif que la Convention internationale ait un effet direct ou non.

Le moyen sera donc maintenu, car la lacune législative ne peut être opposée à l'applicabilité d'une norme de Droit international public qui prévoit la participation du public préalablement à l'adoption de dispositions réglementaires "en matière d'environnement".

L'État a certes une marge de manœuvre en ce qu'il doit s'employer "à promouvoir une participation effective", mais cette marge ne l'autorise pas à ne prévoir AUCUNE des mesures énumérées à l'article 8, alinéa 1^{er}, a, b, c, de cette Convention qui énonce dans un style direct "il convient de prendre les dispositions suivantes".

La principale question, selon nous, est de savoir si le membre de phrase "qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement" concerne les dispositions réglementaires, à défaut de virgule après les mots d'application générale.

La question du potentiel effet sur l'environnement dépendra du champ d'application qu'on lui donne et notamment du sens du mot herbe. Si herbe vise plus que les Graminées, il y a d'emblée, au niveau de la Commune d'Aywaille, si réputée pour sa flore sauvage rupestre ou non, un risque d'effet important pour l'environnement. Et même limité aux Graminées (famille des Poaceae), l'impact de la mesure visant à empêcher leur montée en graine ne peut qu'amener à réduire diverses Poaceae non encore protégées quoique menacées d'extinction: Agrostis des sables, Brome inerme, Brome rude, Brome faux-seigle, Koelerie blanchâtre, Koelerie pyramidale, ou en danger: Brome en grappe, ou vulnérables: Brome variable, Catapode rigide, Catabrose, Fétuque à feuilles inégales, Pâturin des marais.

Dans tous les cas donc, il y avait lieu à enquête publique.»;

Considérant que l'article 8 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 17 décembre 2002, dont le moyen dénonce la violation, dispose comme suit:

«Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes:

- a) fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
- b) publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et
- c) donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.»

Considérant que cet article ne possède pas les caractéristiques lui conférant un effet direct dans l'ordre juridique interne; qu'en effet, la rédaction des termes de l'article 8 («Chaque Partie s'emploie à promouvoir») ne permet pas d'y voir une «obligation claire, précise et non subordonnée dans son exécution ou dans ses effets à l'intervention d'un acte ultérieur»; qu'à cet égard, il convient de souligner que la Cour de justice des Communautés européennes (grande chambre) dans l'arrêt C-240/09 du 8 mars 2011 rendu dans le cadre d'une question préjudicielle relative à l'effet direct de la Convention d'Aarhus en son article 9 a dénié à cet article 9 de ladite convention, rédigé de la même manière («Chaque Partie veille»), un effet direct; que la jurisprudence à laquelle le mémoire en réplique fait allusion et qui s'écarterait de cette position n'est pas citée avec une précision qui permette d'identifier l'arrêt auquel la requérante entend se référer et d'évaluer si des enseignements applicables à la présente affaire peuvent en être tirés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article L1122-30 et L1122-32, al. 2, du Code de la démocratie locale et de la participation; qu'elle le développe comme suit:

«Les règlements et conseils communaux ne peuvent être contraires aux lois, selon l'article L1123-32.

D'autre part, selon l'article L1122-30, le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal.

Dans la mesure l'arrêté royal du 11 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux règle de manière complète la lutte contre les chardons réputés nuisibles, en visant à empêcher la floraison ainsi que le développement et la dissémination des semences de quatre espèces de chardons, cet arrêté fixe de manière complète, en son article 43, une police administrative qui n'appartient dès lors plus aux pouvoirs décentralisés.

Dans la mesure où l'article 44 permet, en outre, au ministre et au gouverneur de province d'ordonner des mesures complémentaires de lutte, à certains endroits qu'ils déterminent, l'arrêté royal précité empêche même que des mesures locales complémentaires puissent être adoptées.

Or, l'article 37 litigieux, en ce qu'il prévoit une obligation générique (et floue) de nettoyage ou d'entretien des chardons de façon à ce que ceux-ci ne puissent en rien nuire aux parcelles voisines, est plus large que les mesures traditionnelles initialement circonscrites par le Code rural et puis versées dans la réglementation prise sur base de la loi du 2 avril 1971 qui oblige seulement d'empêcher la floraison ainsi que le développement et la dissémination des semences et la disposition attaquée excède également cet article 43 en ce qu'il répute nuisible l'ensemble des espèces de chardons non protégées en Région wallonne, soit un bien plus grand nombre d'espèces que les quatre ici visées.

L'article 37 excède donc les prévisions de l'article 43 de l'arrêté du 19 novembre 1987 et le contredit.

Ce quatrième moyen sera pris à titre subsidiaire des trois premiers puisqu'il ne concerne, dans l'article 37, que l'annulation du mot chardons.»;

que dans le dernier mémoire, elle écrit ce qui suit:

«Un bref historique permettra de recadrer l'échardonnage dans son contexte.

Le décret des 28 septembre et 6 octobre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale n'en fait nulle mention.

Parmi les dispositions abrogées par l'article 98 du Code rural du 7 octobre 1886, aucune n'a trait à l'échardonnage et l'article 552 du Code pénal, partiellement abrogé par le Code rural, ne punit que le manquement aux règles de l'échenillage et non de l'échardonnage.

Sous la pression de l'industrie de transformation du lin et étant donné que les mains des ouvriers procédant au rouissage sont abîmées par les picots des chardons, l'article 12, alinéa 1^{er}, du Code rural ajoute à la notion d'échenillage celle d'échardonnage et dispose désormais *“Les mesures à prendre, soit pour l'échenillage et la destruction d'insectes, soit pour l'échardonnage et la destruction de plantes nuisibles, sont déterminées par arrêtés royaux”*.

Il faut souligner que l'exposé des motifs du projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 1875-1876, pp. 203 et 204) relate que l'opinion du Gouvernement était d'abandonner aux conseils provinciaux le soin de prendre les dispositions qu'ils reconnaîtront utiles pour amener la destruction des chardons et autres plantes nuisibles aux récoltes.

Mais la Commission de la Chambre estima devoir proposer à l'assemblée plénière “de confier au pouvoir central aussi bien le soin de régler les mesures à prendre pour la destruction des chardons et autres plantes nuisibles, que pour la destruction des chenilles et autres insectes nuisibles. Elle ne voit pas pourquoi on admettrait une différence et beaucoup de raisons militent en faveur de l'arrêté royal dans l'un et l'autre cas”.

Le législateur a été sensible à cette réflexion absolument pertinente selon laquelle, pour lutter contre une menace biologique, des mesures décentralisées sont inappropriées et une politique d'ensemble s'impose.

Cette constatation historique conduit à penser que, selon le législateur fédéral, toujours compétent en matière d'agriculture, la police de la protection agricole en la matière reste du seul niveau central et que les règles adoptées constituent un corps complet concernant les chardons et les autres plantes nuisibles.

Advient, alors l'arrêté royal du 2 mai 1887 relatif à l'échardonnage et à la destruction des plantes nuisibles aux cultures, fondé sur le tout jeune article 12, alinéa 1^{er}, du Code rural.

On soulignera que cet arrêté royal a été pris sur avis de la Commission spéciale pour rechercher les moyens de détruire les insectes et les plantes

nuisibles aux cultures et est donc basé sur un avis technique spécialisé, qui fait totalement défaut à l'ordonnance communale attaquée.

Assez curieusement, cet arrêté royal réitérait, sous une autre forme, la volonté du Gouvernement, désavouée par le Parlement, de confier la lutte contre les chardons aux pouvoirs provinciaux. Ce ne fut plus les conseils provinciaux qui furent chargés d'agir, mais les Gouverneurs de Province...

En ce qui concerne les autres plantes nuisibles, l'article 2 de l'arrêté royal habilitait le ministre de l'Agriculture à prendre les dispositions nécessaires *“pour arrêter ou prévenir les dommages causés aux cultures par les plantes autres que les chardons, lorsqu'il est reconnu que ces dommages présentent un caractère grave”*.

En exécution de cette disposition, un arrêté ministériel fut d'ailleurs pris le 3 mai 1887 sur la destruction des pieds mâles du houblon.

La *Pasinomie* du 2 mai 1887, pp. 138 et 139, publie la Circulaire adressée aux Gouverneurs de Province le 7 mai 1887 par le ministre de l'Agriculture, le Chevalier de Moreau, et encadrant l'appréciation des Gouverneurs en matière d'échardonnage.

Cette Circulaire évoque également le sort de quelques plantes “parasitaires” et, notamment, la cuscute, l'orobanche.

Les Gouverneurs étaient invités à mener une enquête sur la cuscute pour éclairer le ministre sur l'utilité d'un arrêté ministériel de destruction, lequel finalement ne sera jamais pris ni à l'égard de la cuscute, ni à l'égard des orobanches.

Le régime des mesures d'office fut modifié par l'arrêté du Régent du 1^{er} octobre 1949 relatif aux mesures à prendre d'office dans le domaine de la lutte contre les végétaux et animaux nuisibles.

Si l'on excepte le cas du plant mâle de houblon et des chardons, aucune autre mesure ne fut prise à l'égard d'autres plantes qui pourraient être nuisibles aux cultures.

Est ensuite intervenue la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux qui a abrogé, en son article 10, l'article 12 du Code rural.

C'est sur cette base que fut pris l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux qui règle actuellement la matière des végétaux nuisibles et qui reproduit, pour l'essentiel, la législation antérieure:

- Voir par exemple l'arrêté royal relatif à l'échardonnage du 10 mai 1960 pris sur l'avis de la Commission phyto-pathologique fonctionnant au sein du ministère de l'Agriculture et qui réputait déjà nuisibles quatre espèces de chardons avec possibilité de dérogation du ministre de l'Agriculture en raison d'un intérêt scientifique; article 4 de l'arrêté royal du 10 mai 1960, devenu aujourd'hui une dérogation automatique à l'obligation de destruction d'une seule espèce, le cirse des marais, dans les zones naturelles d'intérêt scientifique ou les réserves naturelles.

- L'obligation est d'empêcher la floraison par tous les moyens, afin de prévenir la multiplication des chardons, obligation aujourd'hui complétée par l'obligation d'empêcher le développement et la dissémination des semences de chardons nuisibles.

- Le ministre et le Gouverneur peuvent prendre des mesures plus précises, selon les circonstances.

Dans la mesure où la loi du 2 avril 1971 vise à protéger les végétaux et les produits végétaux, elle vise principalement à éviter certains chardons dans les cultures et dans les pâtures.

Elle ne vise pas à protéger l'agrément de terrains ayant une autre fonction (parcs, jardins, aire de jeu, bois, trottoir, etc.), mais à prévenir le manque de rendement que peut impliquer la présence de cette plante messicole ou le surcroît de travail pour l'agriculteur devant faucher les chardons pour éviter, par exemple, que la laine de ses moutons ne s'y accroche ou que ses pâtures perdent une partie de leur potentiel nutritif.

Les autorités communales n'ont aucune compétence pour prendre des mesures préventives en vue d'éviter de nuire aux parcelles agricoles et, en tout cas, ne pourraient compléter la police de l'échardonnage (visant chardons et cirses) en l'étendant à toutes les espèces de chardons et cirses indigènes, parmi lesquelles figure le Cirse laineux (*Cirsium eriophorum*), menacé d'extinction en Région wallonne, mais non protégé, et en étendant l'obligation de l'article 43, alinéa 1^{er}, de l'A.R. du 19 novembre 1984 concernant les quatre espèces, laquelle deviendrait une obligation d'entretien-nettoyage.

Dans la mesure où l'article 37 attaqué ne distingue pas et s'applique même expressément à la zone agricole, force est d'en déduire qu'en ce qu'il vise à tout le moins à obliger d'entretenir les parcelles voisines des parcelles agricoles, non seulement à l'égard des chardons, mais également des herbes en graines et des orties, le règlement s'empare d'une matière qui est régie entièrement au niveau fédéral. L'article 12 du Code rural auquel s'est substituée la loi du 2 avril 1971 visait bien toutes les plantes nuisibles à l'agriculture et le pouvoir de police est dans les seules mains du Roi ou, en cas de délégation, du ministre de l'Agriculture (article 2, § 2, de la loi).

Ces mesures locales interfèrent donc dans ce champ d'action très précis avec les mesures prises au niveau fédéral et qui constituent une police économique dans laquelle les Communes sont incompétentes.

Certes, on pourrait imaginer que les Communes adoptent des règles visant à prévenir les dérangements publics (sous réserve de l'examen du premier moyen, notamment) entre parcelles non agricoles voisines.

Toutefois, par sa généralité, la règle attaquée complète les règles relatives à l'échardonnage en faveur des exploitations agricoles.

Surabondamment, cette "nuisibilité" végétale non agricole, qu'il serait au pouvoir des Communes d'édicter, laisse pensif:

- En ce qu'elle ne repose sur aucune analyse technique de la "nuisibilité";
- En ce que cette "nuisibilité" pourrait varier 262 fois sur un micro-territoire (notre région) sans pourtant que des circonstances locales le justifient;
- En ce que les Communes se montreraient plus strictes que ce qui prévaut depuis deux siècles en faveur d'un secteur économique vital: l'agriculture;
- En ce que même l'*I.N.R.A.*, en France, estime qu'il faut restaurer la biodiversité des champs cultivés;
- En ce que l'échenillage, lié historiquement à la lutte contre les végétaux nuisibles (à l'art. 12 ancien du Code rural), constitue une matière où le conseil provincial peut légiférer à titre complémentaire, ce qui signifie que cette matière n'est pas communale (Cass., 20 juill. 1874, Pas, I, 331), la compétence provinciale ne pouvant s'exercer concurremment aux compétences générales de police locale.»;

Considérant que selon l'article L1122-32, alinéa 2, du CwaDeL, les règlements communaux «ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets, aux règlements, aux arrêtés de l'État, des Régions et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial»; que selon l'article L2212-38, alinéa 2, du même Code, les règlements provinciaux «ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois, par des décrets ou par des règlements d'administration générale»; qu'il ressort de la confrontation de ces deux dispositions qu'alors qu'un règlement provincial ne peut porter sur une matière déjà régie par un texte supérieur, un règlement communal le peut, mais à la condition de ne pas contredire ce texte;

Considérant que la circonstance que des dispositions de lois ou d'arrêtés royaux aient partiellement le même objet que le règlement attaqué ne rend pas celui-ci illégal; qu'il n'est pas allégué que le règlement attaqué contiendrait une disposition incompatible avec ces lois et arrêtés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que dans la requête, la requérante demande qu'une indemnité de procédure soit mise à charge de la partie adverse et, subsidiairement, que la Cour de Justice de l'Union européenne soit interrogée à titre préjudiciel sur la compatibilité avec le droit européen du système de répétibilité, suite à un recours en annulation gagnant devant un Conseil d'État belge qui oblige à intenter une seconde action devant le juge judiciaire (avec possibilité d'opposition, d'appel et de cassation); que dans le dernier mémoire, elle renonce à cette demande de question préjudicielle et à toute indemnité de procédure; qu'il n'y a pas lieu d'y donner suite, ce qui, de toute façon, ne se pourrait vu que le présent arrêt rejette la requête;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente et un janvier deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY