

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.793 du 20 mai 2016

A. 214.709/XV-2721

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 de Sprimont,

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 janvier 2015 par l'a.s.b.l. Terre Wallonne, qui tend à l'annulation de «l'article 16, 2°, et du titre IV du règlement communal voté par le conseil communal de Sprimont le 5 novembre 2014 portant sanctions administratives des incivilités, des infractions mixtes, des infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et des infractions aux dispositions concernant le signal C3, commun à la zone de police SECOVA»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'arrêt n° 232.977 du 20 novembre 2015 ordonnant la réouverture des débats;

Vu le rapport complémentaire de M. L. RENDERS, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 14 avril 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 mai 2016 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. L. RENDERS, auditeur;

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 ont été exposés dans l'arrêt n° 232.977 du 20 novembre 2015;

Fond

Considérant que la requérante prend un premier moyen qu'elle formule comme suit:

« Première branche

Il y a contradiction et imprécision dans les motifs lorsque l'intitulé de la délibération évoque une approbation de même que le point 8 de l'ordre du jour de la séance, alors que l'article 1^{er} évoque une adoption par le conseil communal.

Adopter une décision ou approuver une décision n'est pas la même chose en Droit. L'approbation, par exemple, suppose que le texte soumis ne peut être modifié, alors que dans un processus d'adoption, l'autonomie de l'autorité demeure entière.

Seconde branche

Il y a, en outre, manque de clarté du point mis à l'ordre du jour et absence de note de synthèse, en violation de l'article L.1122-13, § 1^{er}, alinéa 2, du CwaDel.

Troisième branche

Une confusion semble s'être créée quant au pouvoir du conseil communal de modifier ou non "un règlement (...) commun à la zone de police SECOVA", car si un règlement est commun à diverses communes, il peut sembler impossible de s'écarter de la proposition du conseil de la zone de police.

L'autorité semble s'être méprise sur sa propre compétence en évoquant une approbation, alors pourtant qu'une proposition de règle

commune par le conseil de police ne lie pas, nous semble-t-il, les conseils communaux.

Certes, l'article 2, § 2, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales évoque une possibilité de règlement communal identique pour la zone de police, mais:

- Le conseil communal d'Esneux a précisément refusé de voter un règlement identique, puisqu'il n'a pas voté l'article 16, 2°, litigieux;

- La concertation préalable entre communes prévue par ce texte n'est pas rapportée;

- Ce § 2 ne modifie pas la compétence du conseil communal dont la compétence ne peut se voir ligotée par l'avis du conseil de la zone de police, car le conseil communal est élu au premier degré et dispose seul de la légitimité pour adopter ou non, souverainement, un règlement. Il ne peut être privé de ses compétences constitutionnelles (article 162, 1° et 2°, de la Constitution) par un organe qui n'est même pas cité par la Constitution.

Dans son courrier du 12 novembre, il apparaît qu'aucune précision n'accompagnait le dossier mis à la disposition des conseillers, le conseil étant convoqué sur une approbation, la délibération dans son en-tête allant dans le même sens et la lettre du 12 novembre évoquant elle aussi une approbation ("ayant approuvé"...).

Face à la volonté de la zone de police de disposer de règles homogènes, on peut craindre que le conseil communal de Sprimont ne se soit mépris sur sa propre compétence et ait cru ne pas disposer d'un droit d'amendement. Il y a donc erreur de droit et violation, pour autant que de besoin, de l'article 162 de la Constitution et de l'article 2, § 2, de la loi du 24 juin 2013.»;

qu'en réplique, la requérante soutient :

- sur la première branche, que «le fait que les conseils communaux reçoivent un projet de délibération n'indique en rien si celle-ci porte sur une adoption ou sur une approbation»;
- sur la deuxième branche:
 - que l'article 18 du règlement d'ordre intérieur semble restreindre illégalement la portée de l'article L1122-13, § 1^{er}, alinéa 2, du CWADEL;
 - que la partie adverse assimile la note de synthèse au projet de délibération, estimant qu'il doit s'agir de deux choses différentes;
 - que l'article 18 du règlement d'ordre intérieur doit être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution et que le CWADEL soit appliqué directement à l'acte attaqué;
- sur la troisième branche:
 - qu'un doute existe quant à la portée du texte, lequel résulte de l'utilisation du mot approbation, encore repris dans le mémoire en réponse;
 - que l'affirmation *a posteriori* et sans aucun élément probatoire particulier que l'autorité ne s'est pas méprise sur sa propre compétence ne suffit pas pour contredire ce dont les écrits font foi;

Considérant sur la première branche, que la délibération du conseil communal du 5 novembre 2014 par laquelle le règlement attaqué a été voté porte que «le règlement communal... est adopté selon le texte modifié ci-après»; qu'il ne peut se déduire du mot «approbation» figurant dans l'intitulé de cette délibération que le

conseil communal se serait mépris sur sa compétence et aurait cru qu'il ne lui aurait pas été permis d'amender le règlement en cause; qu'il s'agit tout au plus d'une imprécision terminologique; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en sa deuxième branche, le moyen dénonce la violation de règles de fonctionnement du conseil communal; que la requérante n'étant pas conseiller communal, elle n'a pas intérêt à invoquer cette illégalité; qu'elle n'allègue pas que le résultat du vote (acquis par 20 voix contre 1) aurait pu être différent si l'ordre du jour avait été rédigé différemment et si une «note de synthèse» distincte du projet de règlement avait été communiquée aux conseillers communaux; qu'en cette branche, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que la troisième branche repose sur de pures allégations que n'étaye aucun commencement de preuve; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen qu'elle formule comme suit:

« Il y a insuffisance ou obscurité quant aux motifs en ce que l'article 1^{er} du règlement évoque un "règlement (...) adopté selon le texte modifié ci-après".

Or, rien dans le dossier administratif mis à la disposition des conseillers communaux et communiqué à la requérante n'éclaire sur le texte modifié. Il y a donc violation de l'article L1122-13, § 1^{er} et § 2, du CWADEL pour absence de note de synthèse et de dossier explicatif suffisant permettant de comprendre quelle modification est précisément évoquée ou suggérée.»

qu'en réplique, elle écrit ce qui suit:

« Le Mémoire en réponse ne répond pas vraiment à ce moyen, ce qui laisse à croire en son bien-fondé.

Le fait d'encore une fois faire référence à l'article 18 du ROI doit être sanctionné par une exception d'illégalité, comme précédemment exposé (au point III).»

Considérant que le moyen se confond avec la deuxième branche du premier moyen et n'est pas recevable pour la même raison;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen qu'elle formule comme suit:

« Les dispositions attaquées violent l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales qui énonce:

“ 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”.

Or, force est de constater que l'article 16, 2°, attaqué interfère avec l'article 43 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux qui interdit de laisser fleurir quatre espèces de cirses et chardons et de laisser se disséminer leurs graines.

La disposition querellée semble donc redoubler cette règle supérieure, pourtant sanctionnée par les peines délictuelles comminées par la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.»

qu'en réplique, elle écrit ce qui suit:

« La question n'est pas, comme le prétend la partie adverse dans son mémoire en réponse, de savoir en quoi l'article 16, 2°, de l'acte attaqué va à l'encontre des dispositions fédérales en matière d'échardonnage, mais de savoir si ces dispositions fédérales qui prévoient des peines ou des sanctions administratives commencent la même infraction.

L'article 43 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux est en effet libellé comme suit:

“ Le responsable est tenu d'empêcher par tous les moyens la floraison ainsi que le développement et la dissémination de semences de chardons nuisibles. Sont réputés chardons nuisibles:

- Cirse des champs (*Cirsium arvense* Scop.);
- Cirse lancéolé (*Cirsium lanceolatum* Hill.);
- Cirse des marais (*Cirsium palustre* Scop.);
- Chardon crépu (*Carduus crispus* L.).

Une dérogation à l'obligation de destruction du cirse des marais peut être octroyée par le Service dans les zones naturelles d'intérêt scientifique ou réserves naturelles”.

Alors que l'article 16, 2°, du règlement est libellé comme suit:

“ Est passible d'une amende administrative en vertu du présent règlement: (...)

2° toute personne qui étant propriétaire ou occupant d'un terrain non entretenu, bâti ou non en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural, ne le fauche pas au minimum une fois par an, avant le 31 juillet, sous réserve des dispositions réglementaires applicables aux espèces et aux zones protégées”.

De cette simple comparaison, on constate, que dans deux types de zones au plan de secteur et pour les espèces de chardon et de cirses visés dans l'arrêté royal, les deux règles ont un objet suffisamment comparable, la floraison de ces espèces et sa venue en graines intervenant dès juin-juillet. Ces deux règles ont une portée ou à tout le moins un effet analogue.

Selon *Wikipedia*, le chardon crépu fleurit de juin à septembre.

Ceci explique que certains gouverneurs, agissant sur base de l'A.R. du 2 mai 1887, chargeant les gouverneurs de déterminer les époques auxquelles il devra être procédé à l'exécution de ces mesures ont pris la date du 15 juin (voir MR2). D'autres ont plutôt choisi une date en juillet.

Il en résulte que pour la période précédant le 31/7 en zones d'habitat et d'habitat à caractère rural, les deux normes se superposent.

Pour la période postérieure au 31/7, seul l'A.R. est applicable à l'échardonnage.»

Considérant que l'article 16, 2°, du règlement attaqué impose une obligation de fauchage générale, portant sur toutes les plantes et non uniquement sur certains chardons, au moins un fois l'an avant le 31 juillet à tout propriétaire ou occupant d'un terrain non entretenu en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural; que l'article 43 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 impose d'empêcher, par tous moyens, la floraison, le développement et la dissémination des semences de certains chardons considérés comme nuisibles; que le fauchage n'est pas nécessairement le seul moyen d'éviter la dissémination des semences; que l'infraction établie par le règlement attaqué n'est pas identique à celle qui est visée à l'article 43 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen qu'elle formule comme suit:

« *Première branche*

Ce moyen sera pris de la violation du principe de bonne administration et de méticulosité qui suppose qu'une règle qui comporte une exception doit être suffisamment précise quant aux exceptions qu'elle comporte.

En stipulant que l'obligation de fauchage qu'elle promulgue est instituée "sous réserve des dispositions réglementaires applicables aux espèces et aux zones protégées", sans préciser par quels instruments ces espaces ou ces espèces peuvent être protégés et pour quels motifs, la règle adoptée n'a pas le degré de précision requis qui en permet une harmonieuse applicabilité.

Deuxième branche

Par ailleurs, en se bornant à exempter de l'obligation de fauchage la protection accordée aux espèces végétales et à certaines zones qui en contiennent par des dispositions réglementaires, l'acte attaqué restreint indûment la portée de l'exception en créant, d'une part, une discrimination et une illégalité peu admissibles, contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, à l'égard de situations où l'exception est prévue par un décret, voire par une Convention internationale ou une règle européenne, et non par un règlement.

Troisième branche

L'article 16, 2°, attaqué est donc contraire, par exemple, à la Directive 92/43 en ce qu'elle prévoit des habitats protégés et des espèces de flore protégées aux articles 3 et 3bis de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature prévoyant la protection des espèces végétales, ainsi qu'aux annexes VI et VII de cette loi, puisque l'exception à l'obligation de fauchage ne connaît pas d'exception pour ce type de dispositions.

La flore en Région wallonne est, pour l'essentiel, protégée par des dispositions décrétales et européennes et non par des dispositions réglementaires, comme ce fut le cas dans le passé.

Se pose également le problème des arrêtés de classement comme monument et site qui ne sont pas des actes réglementaires, mais qui peuvent entraîner des restrictions, et singulièrement des mesures de protection de zones et d'espèces végétales situées dans ces sites et monuments et des entraves à leur fauchaison.

Se pose aussi la question des plans d'aménagement qui ont certes une valeur réglementaire, mais dont on ne sait s'ils sont visés par l'article 16, 2°.

Se pose enfin la question des sites d'intérêt communautaire qui ne sont pas encore repris dans une désignation de Droit interne en vigueur, ainsi que des zones humides d'intérêt biologique.

Quatrième branche

La règlement précédent du 31 mars 2014 (article 16, 2°) faisait, lui, plus largement exception "des dispositions légales applicables aux espèces et aux zones protégées". En restreignant l'exception à celle prévue par des dispositions réglementaires, l'acte attaqué minimise l'exception et porte atteinte à l'effet-cliquet découlant de l'article 23 de la Constitution en matière de droit à la protection d'un environnement sain, compris ici comme comportant la plus large biodiversité possible.»;

Considérant, sur la première branche, que le passage du règlement attaqué dont le moyen dénonce l'imprécision a pour seule portée d'attirer l'attention des lecteurs sur l'existence possible d'autres règles applicables aux espèces et aux zones protégées, qui, à les supposer incompatibles avec le règlement attaqué, primeraient sur lui; que le règlement attaqué n'est entaché d'aucune irrégularité en tant qu'il n'identifie pas les règles auquel ce passage fait référence; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant sur les deuxième, troisième et quatrième branches réunies, qu'il faut comprendre, dans l'article 16, 2°, du règlement attaqué, les mots «dispositions réglementaires applicables aux espèces et aux zones protégées» comme désignant toute règle de droit ayant cet objet; qu'ainsi compris, le règlement attaqué ne pourrait créer la discrimination alléguée; qu'en ces branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen qu'elle formule comme suit:

« Ce moyen sera pris de la violation du principe général de droit de proportionnalité.

Il est intéressant de lire le 2^{ème} alinéa de la page 6 de l'arrêt du Conseil d'État n° 226.305 *a contrario*. Celui-ci énonce:

“ 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".

Il faut d'abord noter que l'article 16, 1°, du règlement attaqué permet déjà d'atteindre l'objectif de propreté et d'entretien des parcelles visé au chapitre V du Titre I^{er} du règlement, en sanctionnant celui qui laisse pousser la végétation au point qu'elle menace la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique.

En ce que, sans aucune justification de l'objectif poursuivi, le règlement oblige à une fauchaison totale et non pas sur les seuls pourtours des terrains voisins, en ce que le règlement prévoit une obligation de fauchaison qui s'applique à tous les végétaux, sauf ceux protégés ou situés en zone protégée, la règle est manifestement excessive et indigne plus d'un citoyen qui voit ériger son non-respect au rang des incivilités. L'article 135, § 2, 7°, qui permet aux communes d'incriminer les incivilités ne va pas jusqu'à permettre d'incriminer les bons citoyens qui, dans un souci de biodiversité, laissent se développer, par exemple, un jardin sauvage.

Comment la fauchaison remplit-elle l'objectif obscur de ce règlement, alors notamment qu'une fauchaison au mois de mars ou une fauchaison au mois de juillet n'aura absolument pas le même effet, alors que la hauteur de fauche n'est nullement indiquée, alors qu'on ne voit pas pourquoi un pâturage ne pourrait pas remplacer une fauchaison ?

Le but est-il d'empêcher toutes les fleurs sauvages de venir en graines ? Et si oui, pourquoi ?

Les effets sur la flore ne semblent pas avoir été aperçus. Les effets sur les espèces qui se nourrissent de graines sauvages, notamment pendant l'hiver (doit-on signaler les linottes qui adorent le lin; les chardonnerets, les chardons; les bouvreuils, les graines d'ortie, *etc.*), non plus.

Les conséquences sur ces espèces sont très importantes, sans qu'elles aient été prises en compte par le règlement.

Pourquoi, si le but est d'empêcher la germination de certaines espèces, n'est-il pas formulé plus restrictivement, comme c'est le cas de l'échardonnage ?

La méthode apparaît parfaitement excessive et abusive.»;

Considérant que la critique formulée par le moyen porte en réalité sur l'opportunité du règlement attaqué; que s'il est possible, comme l'avance le moyen, que d'autres dispositions auraient pu être adoptées, l'obligation de faucher une fois l'an les terrains non entretenus situés en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural n'apparaît pas manifestement déraisonnable au point qu'on puisse y voir une disproportion illégale; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt mai deux mille seize 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