

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.514 du 15 septembre 2022

A. 233.125/XV-4.700

En cause : **1. la société privée à responsabilité limitée GAUME BOIS,**
 2. la Confédération belge du bois,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Michel DELNOY, Martin LAUWERS et
 Julien LEJEUNE, avocats,
 rue Albert Mockel, 43 bte 11
 4000 Liège,

contre :

1. la commune de Meix-Devant-Virton,
 représentée par son collège communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Martine BARIAU, avocat,
 avenue Nothomb, 8 bte 4
 6700 Arlon,

2. la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
 rue de l'Aurore, 52
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 mars 2021, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Gaume Bois et la Confédération belge du bois demandent l'annulation de :

- « - la décision du conseil communal de la commune de Meix-devant-Virton du 5 novembre 2020 adoptant une "redevance communale pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par tout exploitant forestier ou autre" (premier acte attaqué) ;
- l'arrêté du ministre des pouvoirs locaux de la Région wallonne du 10 décembre 2020 portant approbation de la "redevance communale pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine

privé ou public communal empruntés par tout exploitant forestier ou autre” (second acte attaqué) ».

II. Procédure

L’avis prescrit par l’article 3^{quater} de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État a été publié au *Moniteur belge* du 26 mai 2021.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d’État, a rédigé un rapport sur la base de l’article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 juillet 2022, l’affaire a été fixée à l’audience du 13 septembre 2022.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Martin Lauwers, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaisant, loco M^e Martine Bariau pour la première partie adverse et pour la deuxième partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme sauf en ce qui concerne l’indemnité de procédure.

Il est fait application des dispositions relatives à l’emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 4 août 2020, le conseil communal de la commune de Meix-Devant-Virton décide d'adopter un règlement-redevance pour les exercices 2020 à 2024 pour l'« établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par les exploitants forestiers ».

2. Le 1^{er} septembre 2020, les conseils de la SPRL Gaume Bois introduisent une réclamation à l'encontre du règlement-redevance du 4 août 2020 auprès du ministre en charge des pouvoirs locaux, en sa qualité d'autorité de tutelle administrative.

3. Le 7 septembre 2020, le ministre en charge des pouvoirs locaux proroge jusqu'au 22 septembre 2020 le délai imparti pour statuer sur la délibération du 4 août 2020 du conseil communal de Meix-Devant-Virton.

4. Le 2 octobre 2020, le ministre en charge des pouvoirs locaux informe la SPRL Gaume Bois, en réponse à sa réclamation du 1^{er} septembre 2020, qu'il estime que le règlement-redevance du 4 août 2020 emporte une violation des principes d'égalité et de non-discrimination dès lors que les articles 70*bis* à 70*quater* du règlement de police relatif à la sûreté, la propreté, la salubrité et la tranquillité publique du 31 octobre 2007 de la commune de Meix-devant-Virton visent « tout exploitant forestier ou autre » entrant dans les conditions de ces articles, et que le règlement-redevance n'est, quant à lui, applicable qu'aux seuls exploitants forestiers.

Il précise que la commune de Meix-Devant-Virton partage cette analyse et confirme « qu'elle ne va pas appliquer son règlement-redevance tel qu'il a été voté par le conseil communal lors de sa séance du 4 août 2020 et qu'il sera adapté selon mes remarques lors de la séance du conseil communal qui se tiendra au mois d'octobre 2020 ».

La commune de Meix-Devant-Virton se voit notifier la lettre du 2 octobre 2020 précitée par un courrier du 5 octobre 2020.

5. Le 5 novembre 2020, le conseil communal de la commune de Meix-Devant-Virton décide :

- d'« annul[er] » le règlement-redevance du 4 août 2020 ;

- d'adopter un nouveau règlement-redevance « pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par tout exploitant forestier ou autre ».

Ce nouveau règlement-redevance repose sur le préambule suivant :

« Vu la Constitution, les articles 41, 162 et 173 ;

Vu le décret du 14 décembre 2000 (M.B. 18.1.2001) et la loi du 24 juin 2000 (M.B. 23.9.2004, éd. 2) portant assentiment de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment l'article 9.1. de la Charte ;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, l'article L1122-30 ;

Vu le règlement de police adopté en décembre 2015 relatif à la sureté, la propreté, la salubrité et la tranquillité publique sur le territoire de la commune de Meix-devant-Virton, notamment le chapitre II, section 10 ;

Vu sa décision du 04 août 2020 par lequel il établit une redevance pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal emprunté par les exploitants forestiers ;

Considérant que cette décision est devenue pleinement exécutoire par expiration du délai tutelle ;

Considérant qu'il y a lieu de revoir cette décision afin d'éviter toute discrimination par rapport aux exploitants forestiers ;

Vu les recommandations émises par la circulaire du 9 juillet 2020 relative à l'élaboration du budget des communes et des CPAS de la Région wallonne, à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone, pour l'exercice 2021 ;

Vu l'état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par tout exploitant forestier ou autres effectués régulièrement;

Considérant que les frais d'impression de ces états des lieux sont à charge de la commune ;

Considérant que ces états des lieux contradictoires monopolisent le Chef des travaux lors de chaque prestation ;

Considérant qu'il est équitable de demander à l'exploitant une participation financière à ces frais pour l'état des lieux à l'entrée ;

Considérant par conséquent que la commune ne refacture qu'une partie de ces frais aux participants ;

que la commune supporte, outre une partie des frais relatifs à cet état des lieux à l'entrée mais supporte intégralement les frais de cet état des lieux à la sortie ;

Vu les finances communales ;

Vu la communication du dossier à la receveuse régionale en date du 14 octobre 2020 conformément à l'article L1124-40, § 1^{er}, 3^o et 4^o, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ;

Vu l'avis favorable rendu par la receveuse régionale et joint en annexe ;

Après en avoir délibéré, sur proposition du Collège communal, à l'unanimité; ».

Son dispositif est rédigé comme suit :

« Article 1 : Le règlement redevance relatif à l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal emprunté par les exploitants forestiers tel qu'il a été voté lors de sa séance du 4 août 2020 est annulé.

Article 2 : Il est établi, pour les exercices 2021 à 2024 une redevance communale pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par tout exploitant forestier ou autre.

Article 3 : La redevance est due par les personnes désirant emprunter les chemins du domaine privé ou public communal et utilisant des engins en rapport avec l'exploitation forestière (engins de débardage ou de transport).

Article 4 : Le taux de la redevance est fixé à 75 euros par état des lieux.

Article 5 : La redevance est payable dans les 15 jours calendrier de l'envoi de l'invitation à payer.

Article 6 : À défaut de paiement de la redevance dans le délai prescrit, dans le cadre du recouvrement amiable, un rappel par envoi simple sera envoyé au redevable.

À l'issue de ce rappel, en cas de non-paiement dans les 15 jours, conformément à l'article L 1124-40 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, le débiteur sera mis en demeure par courrier recommandé. Les frais administratifs inhérents à cet envoi seront mis à charge du redevable et s'élèveront à 10 euros. Ce montant sera ajouté au principal sur le document de rappel et sera également recouvré par la contrainte prévue à cet article.

En cas d'inapplicabilité de l'article L1124-40 du CDLD, le recouvrement s'effectue devant les juridictions civiles compétentes.

Le montant réclamé sera majoré des intérêts de retard au taux légal à dater de la mise en demeure du redevable.

[...] ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

6. Le 8 décembre 2020, l'ASBL Confédération belge du bois adresse une réclamation au ministre en charge des pouvoirs locaux à l'encontre du nouveau règlement-redevance du 5 novembre 2020.

7. Le 10 décembre 2020, le ministre en charge des pouvoirs locaux approuve le nouveau règlement-redevance du 5 novembre 2020.

Il s'agit du second acte attaqué.

8. Le 7 janvier 2021, la commune de Meix-Devant-Virton publie le règlement-redevance du 5 novembre 2020.

9. Par un courrier du même jour, le ministre en charge des pouvoirs locaux informe l'ASBL Confédération belge du bois de la modification du champ d'application du règlement-redevance et de son approbation du 10 décembre 2020.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

Le premier moyen est pris de « la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité ».

Les parties requérantes rappellent que la première redevance adoptée le 4 août 2020 était uniquement due par « les personnes désirant emprunter les chemins du domaine privé ou public communal pour des exploitations forestières », ce que la seconde partie adverse a qualifié, dans son courrier du 2 octobre 2020, de discriminatoire car :

- cette redevance était imposée uniquement pour l'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public empruntés par des exploitants forestiers ;
- les agriculteurs n'étaient pas soumis à cette redevance alors qu'ils devaient l'être également puisque l'utilisation, par eux, du domaine communal était également susceptible d'impacter et de dégrader celui-ci.

Elles soutiennent qu'en réalité, il ressort des articles 2 et 3 de la nouvelle réglementation, ici attaquée, que ce sont toujours uniquement et exclusivement les exploitants forestiers qui sont soumis à la redevance, puisque celle-ci est due seulement par « les personnes désirant emprunter les chemins du domaine [...] communal et utilisant des engins en rapport avec l'exploitation forestière ».

Elles estiment que la première partie adverse a procédé à une modification superficielle du champ d'application de son règlement-redevance. Elles exposent que les exploitants agricoles, les entrepreneurs de travaux, les transporteurs de terres ou encore les conducteurs de convois exceptionnels, notamment, ne sont toujours pas visés par la redevance, alors que, du fait des engins qu'ils utilisent, leur intervention sur le domaine communal est, en termes d'impact potentiel sur celui-ci, tout à fait semblable à celle des exploitants forestiers. Elles considèrent que toutes ces catégories de personnes, non visées par la redevance attaquée, se trouvent dans

une situation similaire à celles des exploitants forestiers : leurs activités sur le domaine communal impliquent l'utilisation de véhicules imposants et pesants (tracteurs, moissonneuses-batteuses, camions ou remorques chargés de terres ou de matériaux de constructions,...) susceptibles de provoquer des dégâts aux voiries qu'ils empruntent. Elles en déduisent qu'un traitement différent est réservé aux exploitants forestiers par rapport à ces catégories de personnes alors qu'ils sont tous dans une situation identique en ce qui concerne leur utilisation de la voirie.

Selon elles, aucun motif ne justifie cette différence de traitement, ni aux termes du premier acte attaqué, ni dans le dossier administratif. En tout état de cause, elles affirment ne pas identifier ce qui pourrait constituer une justification de cette différence de traitement.

Elles font valoir que l'objectif du règlement-redevance attaqué, s'agissant de faire supporter « à l'exploitant » une plus large part des frais relatifs à l'état des lieux qui s'impose lorsqu'une utilisation du domaine communal est susceptible de l'impacter, ou de le dégrader, ne justifie pas la différence de traitement dénoncée. Selon elles, cet objectif vaut tant pour les exploitants forestiers que pour les exploitants agricoles, entrepreneurs de travaux ou autres.

Elles en concluent que la redevance attaquée est discriminatoire.

En réplique, elles doutent que le Code forestier puisse servir de fondement au règlement-redevance attaqué car il n'y est même pas mentionné et le champ d'application du règlement-redevance attaqué est manifestement plus large que celui du Code.

Elles exposent que ce n'est pas parce que les textes légaux ou réglementaires qui servent éventuellement de fondement à la redevance attaquée n'ont pas été critiqués, lors de leur adoption, qu'ils ne peuvent plus être contestés aujourd'hui, par exemple, par le biais d'une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ou par application de l'article 159 de la Constitution. Le même constat n'empêche pas non plus, selon elles, d'introduire un recours en annulation contre la redevance attaquée. Elles ajoutent que l'invocation, à l'encontre d'un acte administratif, d'une violation du principe d'égalité n'est pas subordonnée à la condition que la violation de ce principe ait été invoquée préalablement contre les textes qui servent de fondement à cet acte administratif.

Elles affirment qu'à supposer que la source de la discrimination dénoncée se trouve dans le Code forestier ou dans le règlement de police, la

redevance attaquée est elle aussi discriminatoire et peut être critiquée pour ce même motif.

À l'argument de la première partie adverse, selon lequel le règlement-redevance attaqué s'applique à « toute personne effectuant des travaux en lien avec l'exploitation forestière », elles rétorquent que les personnes qui utilisent des engins « en rapport avec l'exploitation forestière » sont pourtant nécessairement et exclusivement des exploitants forestiers.

Elles relèvent que les agriculteurs, les entrepreneurs de travaux, les transporteurs de terres ou encore les conducteurs de convois exceptionnels n'utilisent pas les engins requis pour procéder à l'exploitation forestière. Elles estiment que ces personnes se trouvent pourtant dans une situation parfaitement similaire à celles des exploitants forestiers dans leur relation avec les voiries communales : leurs activités sur le domaine communal impliquent l'utilisation de véhicules imposants et pesants (tracteurs, moissonneuses-batteuses, camions ou remorques chargés de terres ou de matériaux de constructions, etc.) susceptibles de provoquer des dégâts aux voiries qu'ils empruntent. Elles en concluent que le règlement-redevance attaqué réserve bien un traitement différent, la redevance étant imposée aux exploitants forestiers alors que ces autres catégories de personnes sont dans une situation identique en ce qui concerne leur utilisation de la voirie.

Elles considèrent encore qu'une partie de l'argumentation de la première partie adverse est contradictoire en ce qu'elle semble admettre que la redevance litigieuse ne s'applique qu'aux exploitants forestiers et à personne d'autre.

Elles indiquent ne pas critiquer l'objectif financier poursuivi par la commune. En revanche, elles contestent l'affirmation de la première partie adverse, qu'elles jugent péremptoire et non étayée, selon laquelle l'utilisation de la voirie par les exploitants agricoles, entrepreneurs de travaux, transporteurs de terre ou conducteurs de convois exceptionnels n'engendrerait pas de frais supplémentaires à charge de la commune.

Elles font valoir que cette affirmation est aussi difficilement compréhensible : il est évident et de notoriété publique que le passage des exploitants agricoles et des transporteurs de terres impacte la voirie dans une mesure au moins équivalente à celui des exploitants forestiers, et qu'il peut, voire doit aussi faire l'objet d'un état des lieux. Elles expliquent que leur thèse est confirmée dans le préambule du règlement-redevance attaqué et dans le règlement de police.

Elles réitèrent que ces autres activités sont susceptibles de provoquer des dégâts aux voiries empruntées. Elles contestent que les exploitants forestiers soient les seuls exploitants à procéder à des dépôts de bois ou « d'autres matériaux » sur le domaine public, notamment en invoquant l'article 39, §§ 1^{er} et 2, du cahier des charges pour les ventes de bois des forêts wallonnes, qui interdit le dépôt de bois sur les chemins et le traînage des arbres sur les chemins. Ce cahier des charges règlemente les ventes de coupe d'arbres ou de produits de la forêt, leur exploitation et les travaux de réaménagement, conformément à l'article 78 du Code forestier.

Elles détaillent les raisons pour lesquelles elles estiment que la modification apportée au règlement-redevance initial est purement cosmétique et que la discrimination dénoncée n'a en réalité pas été supprimée.

Elles écrivent, enfin, que les arguments des parties adverses n'occultent pas qu'aucun motif ne justifie la différence de traitement invoquée, que ce soit la délibération du 5 novembre 2020 ou le dossier administratif. Elles réitèrent ne pas percevoir ce qui pourrait constituer une justification de la différence de traitement.

Dans leur dernier mémoire, elles répètent, pour l'essentiel, leurs arguments et maintiennent ne pas comprendre pourquoi d'autres activités ne sont pas visées par le règlement attaqué dès lors qu'elles peuvent aussi avoir des répercussions sur l'état des voiries, l'article 37 du Code forestier n'empêchant pas la commune d'imposer un état des lieux après utilisation de la voirie communale pour d'autres activités que celles en lien avec l'exploitation forestière. Elles citent, à titre d'exemple, le cas de l'installation d'un cirque ou d'une exposition itinérante qui implique aussi la réalisation d'un état des lieux sans qu'une redevance ne soit due. Elles sont donc d'avis qu'il y a bien une discrimination à leur égard.

IV.2. Appréciation

Le principe constitutionnel de l'égalité et de non-discrimination visé aux articles 10 et 11 de la Constitution n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Le même principe s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé

lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Compte tenu de la présomption de légalité reconnue aux actes administratifs, pour pouvoir invoquer de manière admissible la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante doit opérer, dès la requête, la démonstration claire et précise de l'existence d'une différence ou d'une identité de traitement, laquelle implique que soit réalisée une comparaison concrète entre deux catégories de personnes ou, à l'inverse, soit exposée en quoi concrètement il ne peut être fait une distinction catégorielle. Il s'en déduit que le cadre du moyen est circonscrit par la comparaison opérée par la partie requérante dès sa requête.

En l'espèce, les parties requérantes font principalement valoir que les « exploitants forestiers » se trouvent dans une situation similaire à celle des exploitants agricoles, des entrepreneurs de travaux, des transporteurs de terres et des conducteurs de convois exceptionnels, alors que seuls les exploitants forestiers seraient visés par le règlement-redevance attaqué.

Cependant les catégories de personnes en question ne se trouvent pas, nonobstant le régime arrêté par le règlement-redevance attaqué, dans une situation identique, ni même similaire, en droit. En effet, il ressort de l'article 37 du Code forestier établi par le décret wallon du 15 juillet 2008 que « la commune ou l'exploitant » peut demander l'établissement d'un état des lieux contradictoire avant le début des opérations de débardage et de transport qui impliqueront l'utilisation des voies communales. Par ailleurs, conformément à l'article 70 du règlement de police pour la zone de police de Gaume, il est prévu que « tout exploitant forestier ou autre, utilisant des engins en rapport avec l'exploitation forestière (engins de débardage ou de transport ...) et empruntant des chemins communaux quels qu'ils soient est tenu, au moins une semaine à l'avance, d'avertir l'administration communale en vue d'obtenir une autorisation préalable et écrite et de solliciter un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés ».

Il s'ensuit que les règles prévues par ces deux régimes s'appliquent uniquement aux « exploitants forestiers ou autre » dans le cadre de certaines opérations de débardage et de transport. En revanche, les parties requérantes n'identifient pas d'obligation légale ou réglementaire à la charge d'autres catégories de personnes citées par elles qui impliquerait la réalisation d'une telle formalité d'état des lieux contradictoire pour leurs opérations nécessitant l'utilisation des

voiries communales et impliquant un impact potentiel semblable à celles des exploitants forestiers.

Si les développements du mémoire en réplique invoquent théoriquement la possibilité de contester, par voie incidente, un dispositif législatif par le biais d'une question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle ou une disposition réglementaire par une application de l'article 159 de la Constitution, les parties requérantes n'explicitent aucune question préjudicielle qui devrait être posée quant aux règles ressortant de l'article 37 du Code forestier, et ne formulent pas de critique de légalité spécifique quant à l'article 70 du règlement de police, ni dans leur requête ni dans leur mémoire en réplique. Dans leur dernier mémoire, elles citent l'exemple des cirques et des expositions itinérantes pour lesquels un état des lieux est également prévu mais sans qu'une redevance ne soit due. Outre que cet argument est tardif, elles ne démontrent pas en quoi ces activités artistiques ou culturelles seraient comparables à celles liées aux activités forestières.

Faute de critiquer par voie incidente la différence en droit précitée entre les deux catégories de personnes fondant la comparaison réalisée, le moyen est inopérant.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le second moyen est pris de « la violation de l'article 159 de la Constitution et de l'article 37 du Code forestier ».

Les parties requérantes observent que le règlement-redevance attaqué prévoit la perception d'une redevance pour un état des lieux qui est imposé de manière systématique et obligatoire dans le cadre de l'utilisation des voiries communales par les articles 70 et suivants du règlement de police. Elles estiment toutefois que ces dispositions du règlement de police violent l'article 37 du Code forestier, qui prévoit qu'un état des lieux peut, le cas échéant, être imposé par la commune au cas par cas, à la suite de la notification des travaux par l'exploitant forestier.

Elles soutiennent que le Code forestier encadre, notamment, l'exploitation des bois et forêts, dans une perspective de développement durable de

ceux-ci. Elles tirent de l'article 37 du Code forestier et de ses travaux préparatoires que, depuis l'adoption du Code forestier, c'est ce dernier qui règle la question des dommages causés par les exploitants forestiers aux voiries communales, de sorte qu'une commune ne peut plus adopter un règlement communal relatif à cette problématique. Elles exposent que l'état des lieux visé à l'article 37, alinéa 2, peut, le cas échéant, être imposé par la commune au cas par cas, à la suite de la notification des travaux par l'exploitant forestier prévue à l'article 37 du Code forestier. En revanche, elles sont d'avis qu'une commune ne peut pas imposer indistinctement, par un règlement communal, la réalisation d'un état des lieux lors de chaque utilisation de la voirie communale par un exploitant forestier.

Selon elles, les articles 70, 70bis, 70ter et 70quater du règlement de police violent l'article 37 du Code forestier, dès lors que ces dispositions :

- imposent des obligations plus strictes que celles prévues à l'article 37 du Code forestier en exigeant de manière générale et sans appréciation individuelle de la situation, la réalisation d'un état des lieux avant chaque utilisation de la voirie communale par un exploitant forestier ;
- empêchent la commune et l'exploitant de demander librement un état des lieux ou pas, le Code forestier tenant compte de ce que cet état des lieux n'est pas nécessaire dans tous les cas ;
- contiennent plusieurs autres règles qui s'ajoutent au Code forestier et qui violent par conséquent ce dernier. Elles précisent que l'article 37 du Code forestier impose uniquement une notification avant l'utilisation de la voirie communale, que l'article 70 du règlement de police impose l'obtention d'une autorisation préalable à cette utilisation, que l'autorisation précitée doit être obtenue au moins une semaine à l'avance selon le règlement de police alors que la notification doit avoir lieu « au plus tard deux jours ouvrables avant le début des opérations » selon l'article 37 du Code forestier et que l'obligation de constituer une caution visée à l'article 70quater du règlement de police n'est pas prévue à l'article 37 du Code forestier.

Elles concluent que l'état des lieux systématique imposé par les articles 70, 70bis, 70ter et 70quater du règlement de police est illégal et l'application de ces dispositions doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Elles indiquent qu'il semblerait que la première partie adverse soit la seule commune à imposer un état des lieux systématique avant toute utilisation de la voirie communale, même sur des distances très courtes ou pour des activités très limitées sur la voirie.

Elles déduisent de l'article 2 du règlement attaqué que l'état des lieux visé est celui prévu par l'article 70bis du règlement de police, en sorte que la redevance s'applique aux états des lieux imposés par l'article 70bis précité pour chaque utilisation de la voirie du domaine communal par les exploitants forestiers. Elles relèvent que l'acte attaqué renvoie d'ailleurs expressément aux articles 70 et suivants du règlement de police.

De leur point de vue, la redevance litigieuse se rapporte à une obligation imposée de manière illégale et a donc un objet illégal. Elles exposent qu'un acte administratif fondé sur un autre acte illégal est lui-même illégal. Elles en concluent que la redevance attaquée est illégale et doit être annulée.

La première partie adverse soutient que les parties requérantes ne sont pas recevables à contester la légalité du règlement de police, les délais de recours étant expirés. Elle fait valoir qu'en tout état de cause, les articles 70 et suivants du règlement de police ne sont pas contraires à l'article 37 du Code forestier, qui laisse la possibilité aux communes de réaliser ou non un état des lieux contradictoires.

Elle est d'avis que l'article 37, alinéa 2, du Code forestier n'est pas méconnu lorsqu'est imposé de manière systématique la réalisation de cet état des lieux.

Elle observe que le conseil communal n'a pas adopté un règlement complémentaire en ce qui concerne la problématique des dégâts aux voiries mais bien un règlement qui modalise la réalisation de l'état des lieux prévu par le Code forestier, en sorte que les articles 70 et suivants du règlement de police ne pourront être déclarés contraires à l'article 37 du Code forestier et partant illégaux.

Elle ajoute que quand bien même les articles précités seraient jugés illégaux, le règlement-redevance attaqué impose la perception d'une redevance de 75 euros lors de l'établissement d'un état des lieux. Dès lors que le règlement-redevance attaqué n'impose pas cet état des lieux, elle ne voit pas en quoi il pourrait être jugé contraire à l'article 37 du Code forestier.

La seconde partie adverse relève d'emblée que l'article 37, alinéa 2, du Code forestier n'empêche pas une commune d'imposer de manière systématique un état des lieux en mentionnant que la commune ou l'exploitant peut demander l'établissement d'un état des lieux contradictoire.

Elle précise que cet état des lieux est fait, en pratique, par le garde forestier de la forêt concernée et que, dans une telle hypothèse, aucune redevance n'est due puisque cela relève des fonctions dudit garde. En revanche, elle explique que certaines communes recourent à des tiers tels que des agents communaux pour faire ces états des lieux. Dans cette dernière hypothèse, le Code forestier ne s'oppose pas, selon elle, à l'établissement d'une redevance puisque ces états des lieux engendrent des coûts importants.

Elle indique que si l'article 37 du Code forestier précise que la commune ou l'exploitant peut demander l'établissement d'un état des lieux contradictoire, cela ne signifie pas que cette faculté ne puisse pas être utilisée à chaque reprise. Elle estime qu'il n'y a aucune nouvelle obligation qui est imposée par le règlement de police, lequel se limite à préciser les modalités relatives à l'utilisation des chemins.

En réplique, les parties requérantes soulignent que l'article 159 de la Constitution permet au juge d'écarter l'application de dispositions réglementaires illégales sans limite dans le temps.

Elles confirment que l'imposition systématique de l'état des lieux – et de la redevance qui y est liée – supprime plusieurs éléments prévus à l'article 37 du Code forestier, qu'elles rappellent. Elles répètent que le Code forestier prévoit que la nécessité de l'état des lieux doit être appréciée au cas par cas et elles constatent que le règlement de police supprime cette appréciation, en violation de l'article 37 du Code forestier.

Elles exposent qu'un règlement de police ne peut pas retrancher quelque chose à la loi, encore moins si la loi exclut l'édiction de normes complémentaires.

À l'argument de la première partie adverse, selon lequel le règlement-redevance attaqué n'impose pas d'état des lieux et qu'elle ne voit dès lors pas en quoi il pourrait être jugé contraire à l'article 37 du Code forestier, elles font valoir des arguments déjà exposés dans leur requête. Elles insistent sur la circonstance que c'est le Code forestier qui, depuis son adoption, règle la problématique des dommages réalisés par les exploitants forestiers aux voiries communales, de sorte qu'une commune ne peut plus adopter de règlements communaux relatifs à cette problématique, qu'une commune ne peut pas imposer indistinctement, par un règlement communal, la réalisation d'un état des lieux lors de chaque utilisation de la voirie communale par un exploitant forestier et qu'elle peut seulement valablement l'imposer, au cas par cas, à la suite de la notification des travaux par l'exploitant forestier prévue à l'article 37 du Code forestier.

Dans leur dernier mémoire, elles maintiennent leurs arguments et demandent l'annulation du règlement attaqué compte tenu de l'illégalité des articles 70 et suivants du règlement de police de la première partie adverse.

V.2. Appréciation

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Par définition, le moyen qui invoque cette disposition n'allègue pas la violation de l'article 159 de la Constitution lui-même, mais bien l'illégalité de l'acte attaqué découlant de celle du règlement dont il est demandé d'écarter l'application.

Le contrôle par voie incidente d'actes réglementaires, en application de l'article 159 de la Constitution, s'impose au Conseil d'État sans limite dans le temps.

L'article 37 du Code forestier dispose comme suit :

« L'exploitant notifie à la commune concernée au plus tard deux jours ouvrables avant le début des opérations de débardage et de transport, les voies communales qui seront utilisées pour ces opérations jusqu'à ce que soit atteinte une route qui permette aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute sa longueur.

La commune ou l'exploitant peut demander l'établissement d'un état des lieux contradictoire ».

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition font apparaître la volonté suivante du législateur :

« Le but de cette disposition est de prévenir les dégâts aux voiries communales du fait des opérations de débardage et de transport, en ce compris celles qui se déploient en-dehors de la propriété, mais jusque soit atteinte une route qui permette aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute sa longueur. L'exploitant est tenu d'informer préalablement la commune des voiries communales qu'il entend utiliser pour les opérations de débardage et de transport. La commune et l'exploitant sont libres de demander l'établissement d'un état des lieux contradictoire. S'ils acceptent d'en établir un, ils détermineront, de commun accord le contenu de l'état des lieux.

Compte tenu que cette disposition règle l'ensemble de la problématique des dégâts aux voiries communales, les autorités locales n'ont plus la possibilité d'adopter des règlements complémentaires sur cette question : les exploitants ne devraient plus être confrontés à une multitude de règlements communaux (Projet de décret relatif au Code forestier, commentaires des articles, *Doc., Parl. Wal.*, 2007-2008, n°806/1, p.10) ».

Il en ressort que le régime des états des lieux contradictoires organisé par l'article 37 du Code forestier est consensuel et, par ailleurs, que les communes ne peuvent adopter de règlements complémentaires à ce régime. L'interdiction de tels règlements complémentaires s'impose d'autant plus à l'égard de régimes communaux qui iraient à l'encontre de la règle du consentement inscrite à l'article 37.

Le règlement de police de la première partie adverse comporte les dispositions suivantes :

« Article 70 :

Tout exploitant forestier ou autre, utilisant des engins en rapport avec l'exploitation forestière (engins de débardage ou de transport ...) et empruntant des chemins communaux quels qu'ils soient est tenu, au moins une semaine à l'avance, d'avertir l'administration communale en vue d'obtenir une autorisation préalable et écrite et de solliciter un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés.

Article 70bis :

Tout exploitant forestier ou autre qui utilisera la voirie communale quelle qu'elle soit ou ses accotements ou les aires de débardages aménagées pour y effectuer soit des dépôts de bois ou autres matières, soit un débardage, du chargement ou du transport de bois est tenu :

- au moins une semaine avant le début des travaux, d'avertir l'administration communale en vue d'obtenir une autorisation préalable et écrite ;
- de solliciter un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal utilisés ;
- dès le début des travaux, immatriculer ses dépôts en posant, bien en vue, des plaques portant lisiblement ses nom et adresse ;
- protéger le gabarit des fossés existant en utilisant, par exemple, de solides gâtes s'appuyant sur l'accotement et sur le talus adjacent, et ce, afin de ne pas entraver l'écoulement normal des eaux de ruissellement ;
- de ne faire aucune découpe sur la voirie.

Article 70ter :

Tout exploitant forestier ou autre qui aura emprunté, occupé ou utilisé le domaine communal sans avoir sollicité un état des lieux sera censé avoir trouvé celui-ci en bon état.

Article 70quater :

Tout exploitant forestier ou autre, devra, avant d'emprunter, occuper ou utiliser le domaine communal, déposer entre les mains du receveur une caution qui sera fixée par l'autorité communale compétente.

Tout exploitant forestier ou autre qui aura emprunté, occupé ou utilisé le domaine communal sera tenu de remettre celui-ci dans l'état dans lequel il se trouvait initialement.

À défaut de satisfaire à cette obligation dans le délai fixé par l'autorisation délivrée par l'administration communale, il y est procédé d'office aux frais du contrevenant ».

Le régime mis en place par ce règlement de police ajoute des prescriptions par rapport à celles prévues à l'article 37 du Code forestier alors que le législateur décréteil a explicitement voulu éviter l'adoption de tels règlements communaux complémentaires, *a fortiori* lorsqu'ils contredisent l'article 37 du Code forestier.

Compte tenu de ce constat, les articles 70 à 70^{quater} du règlement de police de la première partie adverse doivent être écartés, en application de l'article 159 de la Constitution.

Le règlement-redevance attaqué prévoit le paiement d'une redevance en cas d'établissement d'un état des lieux contradictoire des chemins du domaine privé ou public communal empruntés par les exploitants forestiers et autres.

L'écartement des articles 70 à 70^{quater} du règlement de police précité n'emporte cependant pas l'illégalité de l'acte attaqué. En effet, même après cet écartement, les états des lieux visés par le règlement-redevance attaqué trouvent toujours un fondement légal dans l'article 37 du Code forestier. La seule conséquence du constat d'illégalité du régime prévu par les articles 70 à 70^{quater} précités réside dans l'inapplicabilité de ces dispositions dans le cadre de l'exécution du règlement-redevance attaqué. L'article 37 du Code forestier n'interdit pas à une commune de réclamer une redevance lorsqu'un état des lieux est établi. Si le contentieux de droits subjectifs de l'exécution du règlement-redevance attaqué échappe à la compétence du Conseil d'État, il n'en demeure pas moins que les arrêts de ce dernier ont une autorité absolue de chose jugée.

Le second moyen n'est pas de nature à emporter l'annulation des actes attaqués.

VI. Indemnité de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

La seconde partie adverse sollicite, pour sa part, une indemnité de procédure liquidée à la somme de 700 euros. Par une note de liquidation des dépens du 7 septembre 2022, elle sollicite l'indexation de ce montant. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de 770 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 1540 euros, accordée aux parties adverses, à concurrence de 770 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 15 septembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Gosselin,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht