

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.831 du 20 octobre 2022

A. 227.713/XIII-8602

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
LES CROISETTES D'ARDENNES ET DE GAUME,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Edgard Van der STRAETEN et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 mai 2019, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) les Croisettes d'Ardennes et de Gaume demande l'annulation de l'arrêté du ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Agriculture, la Ruralité, l'Environnement, le Tourisme et le Patrimoine du 13 mars 2019 qui interdit temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 mars 2019, la requérante a demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution du même arrêté et de « prononcer les mesures provisoires suivantes :

- à titre principal, autoriser la partie requérante durant la période à accéder à ses propriétés forestières en vue d'y mener des activités économiques et forestières de l'élagage, de détournage, de plantation, d'abattage, de débardage et de transport de grumes en bord de route ou chemins empierrés

au moyen de véhicules ne sortant pas sur la voirie publique moyennant décontamination de l'ensemble du personnel accédant aux bois;

- et à titre principal, autoriser les véhicules de transport à ramasser le bois abattu et débardé en bord de chemins empierrés;
- à titre subsidiaire, d'autoriser la partie requérante à procéder à la plantation des 13.000 plants Douglas dans les trois zones mises à blanc prévues à cet effet ».

Un arrêt n° 244.200 du 5 avril 2019 a rejeté les demandes de suspension d'extrême urgence et de mesures provisoires, accordé une indemnité de procédure de 700 euros à la partie adverse, et liquidé les dépens.

Il a été notifié aux parties.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint 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 à la partie adverse le 19 juillet 2022.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a rédigé une note le 22 août 2022 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinq}ies de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par un courrier du 24 août 2022, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement

du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure et aucune des parties n'a souhaité être entendue.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinq} du règlement général de procédure.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si le 1^{er} moyen, qui a été considéré comme fondé par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifie l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé *via* la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen du premier moyen

La partie requérant soulève un premier moyen pris de la violation de l'article 160 de la Constitution, de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et du principe général de motivation.

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur considère que ce moyen est fondé dans les termes suivants :

« (1) DISPOSITION APPLICABLE

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est rédigé comme suit :

“ Art. 3. § 1^{er}. Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni”.

(2) FONDEMENT

(A) QUANT À LA NATURE DE L'ACTE ATTAQUÉ

L'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, vise, sans toutefois la définir plus en détail, la catégorie des "arrêts réglementaires" des membres des gouvernements communautaires ou régionaux.

Deux critères particuliers peuvent être utilisés pour cerner cette notion, étant celui de la normativité et celui de la généralité. Pour être soumis à l'obligation de consultation, un arrêté réglementaire doit non seulement être normatif (c'est-à-dire obligatoire, impersonnel, abstrait et susceptible d'applications futures nouvelles) mais cette normativité doit présenter, à la fois, une certaine intensité et être nouvelle.

Par exemple, l'arrêté qui a simplement pour objet de délimiter une zone géographique d'un plan d'exposition au bruit d'un aéroport n'est pas un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tandis que l'arrêté qui fixe les mesures d'accompagnement relatives à une zone d'exposition au bruit ainsi délimitée est un acte réglementaire, tant au sens de l'article 14 que de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ce même raisonnement conduit à conclure que ne doivent pas non plus être soumis à l'avis de la section de législation les plans de secteur eux-mêmes, dans la mesure où ces plans ne constituent que des mesures d'application des règles générales d'un arrêté sur lequel la section de législation a été consultée.

En l'espèce, l'acte attaqué comporte non seulement une interdiction de circulation, en dehors des routes, dans les bois et des forêts à l'intérieur des limites extérieures de la zone tampon définies à l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2018, modifié les 11 janvier et 19 février 2019, et ajoute la suspension des autorisations antérieures tout en mettant aussi en place plusieurs régimes de dérogation (certains fonctionnaires en vue de la gestion de la peste porcine africaine, certaines personnes chargées d'un service public pour des interventions, les personnes domiciliées dans les bois et forêts de la zone infectée, les propriétaires et occupants ayant un terrain utilisé à certaines fins, les véhicules utilisés pour les inventaires nocturnes d'abondance et les personnes chargées du recensement ou de l'exploitation des peuplements scolytés et les zones d'intérêt culturel ou touristique).

Il ne s'agit dès lors pas seulement de l'application d'une interdiction ou d'une limitation de circulation préexistante à une zone déterminée mais également de l'édiction de normes juridiques nouvelles, applicables à des catégories générales de destinataires et sur un large territoire.

Ainsi, l'on recherche en vain dans le Code forestier ou dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 des règles de droit déjà préexistantes relatives à la suspension d'autorisations préalables ou à des régimes particuliers de dérogations en fonction de la profession ou des fins poursuivies. Ces régimes ont donc été mis en place par l'acte attaqué.

L'on relèvera également que, dans l'avis 66.374/4 du 26 juin 2019, donné dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la détermination d'un simple périmètre, comme le fait l'annexe au projet, est à elle seule dépourvue de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État mais a examiné le projet pour ses autres éléments constitutifs.

D'autres avis ont également été rendus à propos de projets d'arrêtés ayant une portée comparable à celle de l'acte attaqué (avis 66.549, 66.595, 66.628,

66.882, 67.104, 67.323 et 67.921) sans que la section de législation ne décline sa compétence.

D'une part, ces avis montrent que la section de législation a considéré que ces arrêtés étaient des arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et, d'autre part, que la partie adverse pouvait saisir la section de législation en urgence "cinq jours" sans que cela ne soit dommageable pour la lutte contre la propagation de la peste porcine africaine.

Par ailleurs, le vademécum de la section de législation n'a qu'une valeur indicative et précise bien qu'en cas de doute, il est préférable de demander l'avis de la section de législation.

Enfin, le préambule de l'acte attaqué vise l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en telle sorte qu'il s'agit d'un indice sérieux permettant de considérer que la partie adverse considèrerait le projet comme ressortissant à la catégorie des arrêtés réglementaires visés par cette disposition, c'est-à-dire ceux à soumettre à la section de législation, et non comme un acte normatif ne devant pas l'être.

L'acte attaqué est un acte réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(B) QUANT À LA MOTIVATION DE L'URGENCE

Le préambule de l'acte attaqué contient le passage suivant :

“ Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 3, § 1^{er};
Vu l'urgence;
Considérant qu'en application de la Directive 2002/60 du Conseil du 27 juin 2002 établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine, la Région wallonne est obligée de prendre immédiatement plusieurs dispositions en vue de freiner la propagation de la maladie et de les adapter au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire;
Considérant que le maintien de la circulation en forêt présente un risque réel de dispersion des sangliers et donc de propagation de la peste porcine africaine et qu'il y a lieu, dès lors, pour réduire ces risques, de limiter l'accès dans la zone noyau et dans la zone tampon uniquement aux personnes chargées de la lutte contre cette maladie;
Considérant toutefois que moyennant certaines précautions, il y a lieu de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour un nombre limité d'ayant-droits, dans un souci de sécurité publique ou pour permettre l'accessibilité à certains domiciles;
Considérant qu'en fonction de l'évolution de l'épidémie, il est envisageable et opportun de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour permettre l'exploitation des bois scolytés, qui est urgente;
Considérant qu'il y a lieu de permettre la reprise rapide de certaines activités économiques de types forestières, agricoles et piscicoles dans les terrains accessibles en forêt par des chemins empierrés;
Considérant que les accès ponctuels, limités, et encadrés ne devraient avoir qu'un impact marginal sur la quiétude du gibier et sur la dispersion éventuelle des sangliers malades”.

Avant toute autre analyse, l'on observera que, si tant est qu'il faille considérer ces alinéas comme la motivation spéciale de l'urgence, ces alinéas sont identiques, à l'exception de celui présentant la couleur de police bleue, à ceux ayant servi de motivation de l'urgence pour l'arrêté du 15 janvier 2019 précité,

sans faire état de faits nouveaux en telle sorte que l'urgence apparaît déjà stéréotypée et ne permet pas de comprendre la raison de l'acte attaqué ni l'impossibilité de consulter la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables.

La lecture des considérants, à l'exception du premier qui fait allusion à une certaine urgence, ne permet pas de comprendre pourquoi la section de législation du Conseil d'État ne peut être consultée dans le délai d'urgence organisé par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sans porter préjudice à la lutte contre la peste porcine africaine. Ces considérants tiennent davantage de la justification de l'arrêté que du constat de la présence de circonstances ne permettant pas une consultation de la section de législation.

Pour ce qui concerne le premier considérant, d'une part, on relèvera que la partie adverse ne vise aucune disposition particulière de la directive qui impose aux États membres différentes mesures selon les lieux où la présence de la peste porcine africaine est présumée ou avérée en telle sorte que ce considérant ne permet pas de déterminer avec précision à quelle disposition de la directive il emprunterait l'urgence avancée et, d'autre part, à supposer que la partie adverse se trouvait dans l'hypothèse des articles 15 (mesures en cas de suspicion ou de confirmation de la présence de peste porcine africaine chez les porcs sauvages) ou 16 (plans d'éradication de la peste porcine africaine dans une population de porcs sauvages), ces mesures ne sont pas d'une nature telle qu'une consultation de la section de législation dans un délai de 5 jours ouvrables n'était pas possible.

À ce constat, s'ajoute celui selon lequel la chronologie des événements montre que l'acte attaqué n'est pas le premier acte doté de cette portée et pris par la partie adverse ayant pour objet la lutte contre la peste porcine africaine en telle sorte que cette dernière pouvait procéder à la consultation de la section de législation du Conseil d'État dès lors qu'elle avait prolongé le précédent arrêté pour ce qui concerne la circulation dans les bois et forêts jusqu'au 1^{er} avril 2019 en telle sorte que l'on n'aperçoit pas l'urgence à prendre le 13 mars 2019 un nouvel arrêté sans que de nouvelles circonstances ne soient mentionnées au préambule de l'acte attaqué.

Enfin, comme l'indique la partie requérante, l'acte attaqué a été pris le 13 mars 2019 et publié le 28 mars 2019, soit quinze jours plus tard, ou trois fois le délai dans lequel la section de législation pouvait être consultée, ce qui dément le recours à l'urgence.

Le moyen est fondé et il n'y a pas lieu à examen des autres moyens de la requête qui ne pourraient conduire à une annulation plus étendue ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur.

Le premier moyen est fondé. Il justifie l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quienes} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du ministre de la Région wallonne ayant dans ses compétences l'Agriculture, la Ruralité, l'Environnement, le Tourisme et le Patrimoine du 13 mars 2019 qui interdit temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 20 octobre 2022 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux