ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'Aménagement du territoire et de la Forêt pour la Région wallonne, le 4 janvier 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "insérant les articles 195/1, 195/2, 195/3, 195/4 et 195/5 dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme", a donné le 9 janvier 1985 l'avis suivant :

L'OBJET DU PROJET.

L'arrêté en projet tend à pourvoir à l'exécution des dispositions nouvelles insérées sous un 7° et un 8°, par le décret du 11 décembre 1984 (1), dans l'article 41, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Tel qu'il a été complété par ledit décret, l'article 41, § 1er, du Code dispose comme suit en son 7° et en son 8° :

"Article 41, § 1er. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

...

7° abattre des arbres remarquables ou en modifier la silhouette; le mode de détermination des arbres remarquables est arrêté par l'Exécutif;

8° abattre des haies remarquables ou en modifier l'aspect; le mode de détermination des haies remarquables est arrêté par l'Exécutif".

OBSERVATIONS GENERALES.

A. Quant aux compétences respectives de la Région et de la Communauté.

Comme il ressort de l'avis donné le 9 mai 1983 par le Conseil d'Etat sur le projet dont il avait été saisi le 27 avril 1983 et qui est devenu le décret du 11 décembre

---

.../...

(1) Lequel n'a pas encore été publié au Moniteur belge et n'est donc pas encore obligatoire.

1984 (1), dans la matière réglée par ce décret, la délimitation des compétences respectives de la Région et de la Communauté présente un caractère très délicat.

Le "patrimoine culturel", matière visée successivement par l'article 2, 4°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise et par l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, comprend la protection des monuments et des sites. Celle-ci a d'ailleurs fait l'objet du décret du 28 juin 1976 du Conseil culturel de la Communauté culturelle française (2). Selon ce décret, le critère de la justification de la protection d'un site est l'"intérêt d'ordre historique, social, esthétique ou scientifique" qu'il présente (3).

Par ailleurs, aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, "cet aménagement (du territoire) est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés natu-

---

.../...

(1) Conseil régional wallon, sess. 1984-1985, n° 123/1, page 6.

(2) Et, en ce qui concerne la Communauté culturelle néerlandaise, d'un décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux.

(3) Article 6, alinéa 1er, de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, modifié par l'article 4 du décret.

relles du pays". Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 9 mai 1983, on peut présumer qu'en adoptant la loi spéciale, le législateur n'a pas eu une conception différente de l'aménagement du territoire lorqu'il a placé cette matière dans les attributions de la Région. Par ailleurs, la Région est également compétente, mais cette fois en vertu de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale pour la protection et la conservation de la nature.

Les mesures prises par la Région dans les limites de ses compétences en matière d'aménagement du territoire et de conservation de la nature peuvent normalement avoir certains effets dans le domaine de la protection des monuments et des sites; de même, à l'inverse, le classement d'un monument ou d'un site peut avoir certains effets sur l'aménagement du territoire, voire sur la protection et la conservation de la nature. Mais, souligne le Conseil d'Etat, pour que l'ordonnancement des compétences établi par la Constitution et la loi spéciale soit respecté, de tels effets doivent demeurer secondaires; ils ne peuvent, en l'occurrence, être l'objectif principal d'un décret. En conclusion, dans le domaine dont il s'agit, pour discerner si une mesure déterminée est de la compétence de la Région ou de la Communauté, il faut avoir égard à l'objectif principal de celle-ci.

Selon le texte soumis le 27 avril 1983 au Conseil d'Etat, le projet de décret insérait dans la loi du 29 mars 1962 sur l'urbanisme un article 44, § 1er, 7°, exigeant un

.../...

permis pour "abattre ou modifier la silhouette d'arbres remarquables en raison de leur valeur esthétique ou paysagère ou en raison de leur intérêt historique ou culturel". Le projet de décret insérait en outre dans la même loi un article 44, § 1er, 8°, exigeant un permis pour "abattre ou modifier l'aspect des haies qui présentent un intérêt esthétique, paysager ou scientifique".

Se fondant sur certains aspects du texte du décret en projet et sur un passage de l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat a conclu dans son avis du 9 mai 1983 que "l'intention de l'Exécutif était moins de régler l'aménagement du territoire ou de protéger la nature que d'organiser une protection préalable au classement comme monuments ou comme sites, des arbres et des haies "remarquables" en raison de leur intérêt historique, folklorique ou scientifique" et que si telle était l'intention de l'Exécutif, "l'objet entier du projet échapperait à la compétence de la Région". L'avis ajoutait : "Si l'intention de l'Exécutif n'était pas celle-là, le projet devrait être entièrement revu de manière à s'inscrire dans les compétences de la Région, telles qu'elles viennent d'être résumées" (1).

A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, l'Exécutif régional wallon a amendé les dispositions du projet de telle sorte qu'elles se bornaient à viser les "arbres remarquables" et les "haies remarquables" et à habiliter

---

.../...

(1) Doc. cité, p. 6.

l'Exécutif à arrêter le mode de détermination de tels arbres ou de telles haies. L'Exécutif estime ainsi pouvoir s'assurer qu'il n'y aura pas empiétement sur les compétences de la Communauté française puisque les arrêtés de l'Exécutif organisant les modes de détermination des arbres et des haies remarquables seront soumis, comme il se doit, à l'avis du Conseil d'Etat (1).

Pour la détermination de la compétence de l'Exécutif régional wallon à l'égard de chacune des dispositions de l'arrêté en projet, il y a donc lieu de vérifier, si en raison de sa nature, la disposition a pour objectif principal soit l'aménagement du territoire ou la conservation de la nature, soit la protection du patrimoine culturel.

La disposition relative à la catégorie d'arbres remarquables visée au 1° de l'article 195/1 en projet peut être considérée comme relevant de l'aménagement du territoire et de la conservation de la nature et dès lors comme ressortissant à la compétence de la Région.

La disposition relative à la catégorie d'arbres remarquables visée au 2° du même article concerne "les arbres participant à la vie sociale : à savoir les arbres commémorant une date importante ou qui sont entrés dans l'histoire ainsi que les arbres qui participent aux légendes ou qui font l'objet de pratiques religieuses ou de pratiques superstitieuses". Une telle disposition n'a pas pour objet

---

.../...

(1) Exposé des motifs du projet de décret, doc. cité, pages 2-3.

l'aménagement du territoire ni la conservation de la nature, mais bien la protection du patrimoine culturel. Dès lors, elle n'est pas de la compétence de la Région mais de celle de la Communauté.

Pour les raisons qui seront exposées dans l'observation générale B, les dispositions énoncées au 3°, au 4° et au 5° ne peuvent être admises parce qu'elles imposent des obligations dont le contenu ne peut être réputé connu des administrés ou même n'est pas déterminable.

Les arbres visés au 6° sont "les arbres classés ou faisant l'objet d'une procédure de classement conformément à la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, modifiée par le décret du 28 juin 1976 du Conseil de la Communauté française". Si, comme le Conseil d'Etat l'a souligné, d'une part,les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à la conservation de la nature, qui sont de la compétence de la Région,et, d'autre part, les dispositions relatives à la protection du patrimoine culturel, qui sont de la compétence de la Communauté, ont des objectifs différents, on peut concevoir qu'une même chose soit susceptible de tomber sous l'application à la fois de la première et de la seconde catégorie de ces dispositions. Mais dans la pratique, il risque de se présenter des difficultés si les autorités respectivement compétentes recourent, pour un même arbre ou un même groupe d'arbres, d'une part, à la protection prévue par l'article 41, § 1er, 7°, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et d'autre part à la protection résultant d'une mesure de classement prise conformément à l'article 6 de ladite loi du 7 août 1931, modifié par le décret du 28 juin 1976.

.../...

La catégorie visée au 7° comprend "les arbres répertoriés, individuellement ou en groupe, sur des listes établies annuellement par communes à l'initiative des fonctionnaires délégués". La compétence attribuée à la Région lui donne le pouvoir d'imposer l'établissement de listes d'arbres qui ne pourront être abattus ou dont la silhouette ne pourra être modifiée sans permis, à la condition que cette mesure ait pour principal objectif l'aménagement du territoire ou la conservation de la nature.

L'article 195/2 en projet, qui concerne les "haies remarquables", appelle des observations analogues.

La disposition énoncée au 1°, qui vise "les haies anciennes plantées sur (le) domaine public", peut être considérée comme une mesure d'aménagement du territoire, qui est de la compétence de la Région.

Pour les raisons déjà indiquées à propos de l'article 195/1, 3° à 5°, et qui seront développées dans l'observation générale B, les dispositions énoncées au 3° et au 4° ne peuvent pas être admises.

L'article 195/2, 4°, appelle les mêmes considérations que celles qui ont été faites à propos de l'article 195/1, 6°.

Pour les mêmes raisons que celles qui ont été énoncées à propos de l'article 195/1, 7°, et aux conditions indiquées à propos de cette dernière disposition, l'article 195/2, 5°, est de la compétence de la Région.

B. Quant à la publication des actes imposant certaines obligations et au caractère déterminable de celles-ci.

Aux termes de l'article 129 de la Constitution, "Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi". Par cette disposition fondamentale, le Constituant a voulu empêcher que l'autorité publique puisse reprocher à des administrés de ne pas avoir obéi à des prescriptions législatives ou réglementaires alors qu'ils n'auraient pas eu la possibilité d'en acquérir la connaissance.

L'Exécutif régional wallon ne peut pour imposer une obligation et en définir l'étendue se référer à des ouvrages d'intérêt scientifique et culturel, tels que celui de Jean CHALON "1134 arbres remarquables en Belgique" (Namur, 1902) ou celui de l'Administration des eaux et forêts "Arbres remarquables de la Belgique" (Bruxelles, 1978) : il ne s'agit évidemment pas là d'une forme de publication déterminée par la loi comme l'exige l'article 129 de la Constitution. Une simple référence faite à un ouvrage dans une loi ou un arrêté n'assure pas la publication du contenu de cet ouvrage.

Aux termes de l'article 84, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Moniteur belge que doivent être publiés les arrêtés des Exécutifs. Par analogie, la même règle est applicable aux arrêtés pris par un ministre ou des ministres membres d'un Exécutif, en vertu d'une délégation de celui-ci.

Les objectifs poursuivis par l'Exécutif régional wallon peuvent être atteints au moyen des listes qui doivent être établies, par commune, conformément à l'article 195/1, 7°, à l'article 195/2, 5°, et à l'article 195/3. Pour les raisons qui viennent

d'être indiquées, ces listes arrêtées par les Ministres désignés à l'article 195/3 devraient être publiées au Moniteur belge.

L'article 195/1, 3°, et l'article 195/2, 2° et 3°, vont jusqu'à viser les arbres et les haies qui ont fait l'objet d'une étude ou d'un écrit ainsi que les haies dont la photographie ou la représentation graphique est reproduite en raison d'un intérêt esthétique, paysager ou botanique. Il est pratiquement impossible pour les administrés de repérer nombre de ces arbres et de ces haies. Les dispositions citées imposent ainsi une obligation dont l'objet est indéterminable. Et elles ne peuvent dès lors être admises.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 195/3.

En son alinéa 3, l'article prescrit une proposition du "Service de conservation de la nature, gestion et surveillance du milieu".

Il serait plus précis, et plus correct du point de vue juridique, de viser non le Service mais le haut fonctionnaire ou les hauts fonctionnaires de ce service auxquels le pouvoir d'émettre l'avis est conféré.

Article 195/4.

Dans son pouvoir d'exécution des dispositions de l'article 41, § ler, 7° et 8°, du Code, l'Exécutif peut prescrire un avis d'un haut fonctionnaire du Service de conservation de la nature, gestion et surveillance du milieu.

.../...

Mais en prescrivant l'avis conforme d'un tel fonctionnaire l'arrêté apporte une restriction au pouvoir attribué au collège des bourgmestre et échevins par l'article 41, § 1er, 7° et 8°, du Code, puisque le collège ne pourra pas prendre de décision s'écartant de l'avis dudit fonctionnaire. L'Exécutif ne peut apporter ainsi une modification aux règles de compétence établies par les dispositions de l'article 41, § 1er, 7° et 8°, qui ont force de loi.

+

En conclusion, les observations faites ci-dessus justifient que l'ensemble des dispositions de l'arrêté en projet soit revu.

Au surplus, le texte du projet devrait, en plusieurs passages, être amendé. Dans le court délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas eu la possibilité de formuler des suggestions sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,

J.-J. STRYCKMANS,
P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. Ch. HUBERLANT.