

**L'arrêt n° 229.779 du 9 janvier 2015 est modifié par l'arrêt n° 230.119 du
5 février 2015.**

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.779 du 9 décembre 2015

A. 200.910/XV-1596

En cause : **P.a.s.b.l. AVALA**,
 ayant élu domicile chez
 Me A. LEBRUN, avocat,
 place de la Liberté 6
 4030 Grivegnée,

 contre :

 1. la commune de Stoumont,
 2. la Région de Bruxelles-Capitales,
 ayant élu domicile chez
 Me E. ORBAN DE XIVRY, avocat,
 Boulevard du Midi 29
 6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juin 2011 par l'a.s.b.l. «Association du Val d'Amblève, Lienne et affluents» (AVALA), qui demande l'annulation du règlement de la commune de Stoumont, du 28 avril 2011, modifiant le règlement communal du 10 juin 2010 «en vue d'endiguer le développement de certaines plantes invasives»;

Vu le dossier administratif de la seconde partie adverse;

Vu les mémoires en réponse de la seconde partie adverse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 12 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 janvier 2015 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me A. BASILE, *loco* Me E. ORBAN DE XIVRY, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier 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 se présentent comme suit:

Le 10 juin 2010, le conseil communal de Stoumont a adopté un premier règlement «en vue d'endiguer le développement de certaines plantes invasives». Consulté sur des règlements similaires en projet dans d'autres communes, le bureau du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature a émis le 13 juillet un avis favorable sur un projet de règlement-type, moyennant quelques aménagements.

Le 28 avril 2011, le conseil communal de Stoumont adopte le règlement attaqué, rédigé comme suit:

«Le Conseil communal,

Vu l'article 5^{ter} § 1^{er} de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

Vu l'article 58^{quinquies} de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

Vu la Circulaire du 23 avril 2009 relative aux espèces exotiques envahissantes;

Vu la Convention sur la biodiversité biologique signée à Rio de Janeiro le 05 juin 1992;

Vu la nécessité d'assurer régulièrement des suivis et des vérifications annuels pour endiguer le développement des espèces invasives;

Considérant que la Région wallonne, dénonce la prolifération préoccupante de plantes invasives dont la berce du Caucase, la balsamine de l'Himalaya et les renouées asiatiques;

Considérant l'intérêt croissant de cette problématique de la part de notre commune et de ses partenaires au sein du Contrat de rivière Amblève;

Considérant que les plantes invasives sont une menace importante pour la biodiversité;

Considérant que la berce du Caucase peut aussi avoir un impact direct sur la santé publique en raison des graves brûlures causées par simple contact avec la sève (photosensibilisation de la peau pouvant perdurer pendant plusieurs semaines);

Considérant l'existence de techniques de gestion à l'efficacité scientifiquement avérée pour la balsamine de l'Himalaya (*Impatiens glandulifera*) et la berce du Caucase (*Heracleum mantegazzianum*);

Considérant que, pour endiguer les renouées asiatiques (*Fallopia* spp.), à l'heure actuelle, il n'existe aucune technique à l'efficacité scientifiquement avérée qui puisse être utilisée sur le domaine public et en bords de cours d'eau;

Considérant que divers organismes publics et privés (Administration communale, Contrat de rivière, SPW-DGARNE-Département Nature et Forêt, etc.), peuvent conseiller les citoyens en leur proposant des méthodes de gestion et en leur fournissant des conseils sur les meilleures pratiques à respecter;

Suite à la décision du Conseil Communal du 10 juin 2010 de prendre des mesures pour endiguer le développement de certaines plantes invasives;

Considérant que le Conseil Supérieur Wallon de la Conservation de la Nature demande d'adapter le règlement communal sur les plantes invasives (en gras dans le texte ci-dessous¹)

Sur proposition du Collège communal;

Après en avoir débattu et délibéré;

Procédant au vote par appel nominal,

À l'unanimité,

ARRÊTE

Article 1

Le «responsable» (propriétaire, locataire, occupant, personne de droit public ou de droit privé) d'un terrain où sont présentes la balsamine de l'Himalaya (*Impatiens glandulifera*) et la berce du Caucase (*Heracleum mantegazzianum*) est tenu de collaborer à toute campagne de lutte contre les dites plantes invasives si une opération coordonnée est organisée sur le territoire de la commune, notamment:

Informers les organisateurs de la campagne de lutte sur les populations de plantes susdites dans son terrain,

Gérer les dites plantes invasives à la demande des organisateurs de la campagne de lutte selon les méthodes de gestion décrites en annexe au présent règlement,

Dans la mesure où le responsable ne peut agir lui-même, prendre contact avec les organisateurs de la campagne de lutte pour autoriser les équipes de gestion coordonnée à agir sur les dites plantes invasives dans le périmètre de son terrain.

Article 2

Le responsable (propriétaire, locataire, occupant, personne de droit public ou de droit privé) d'un terrain où sont présentes des renouées asiatiques (*Fallopia* spp.) est tenu d'en limiter la dispersion en évitant des opérations inappropriées et en suivant les conseils de gestion décrits ci-après.

Balsamine de l'Himalaya

Gérer la plante en fleurs avant la formation des graines (fin juin - début juillet).

Arracher l'intégralité de la plante ou faucher en dessous du premier nœud afin d'éviter toutes reprises. Rassembler les plantes coupées ou arrachées en un amas en milieu ouvert et en dehors des zones inondables. Réaliser une 2^e gestion 3 semaines plus tard.

La première année de gestion, réaliser une 3^e gestion 3 semaines après la 2^e.

Répéter la gestion pendant plusieurs années successives pour épuiser la banque de graines éventuelle.

Berce du Caucase

La gestion doit être réalisée de manière systématique durant au moins 5 années consécutives, de manière à épuiser toute la banque de graines contenue dans le sol. L'effet de la gestion mise en place n'est donc souvent pas visible à court terme.

Attention ! La plante peut occasionner des brûlures. Avant de gérer, protégez-vous soigneusement avec des lunettes de sécurité, des gants et des

vêtements imperméables. Après gestion, nettoyez les outils à grandes eaux pour éliminer toute trace de sève.

Les plantes peuvent être détruite en sectionnant les racines à 15-20 cm en dessous du sol, à l'aide d'une houe ou d'une bêche à bord tranchant (technique dite de la coupe sous le collet). Les plantes seront ensuite extraites du sol et découpées en tronçons, avant d'être séchées ou détruites. Quand elles sont présentes, les fleurs (ombelles) doivent être bien séparées des tiges pour éviter la production de graines.

Cette gestion peut être mise en œuvre selon deux modalités distinctes:

modalité 1: gestion en avril ou en mai, alors que les plantes sont de petite taille et donc plus faciles à manipuler. Un deuxième passage doit alors être réalisé en juin-juillet afin d'éliminer les repousses éventuelles.

modalité 2: gestion en juin-juillet sur des individus en début de floraison. En cette saison, il est souvent plus facile de réaliser une coupe de la partie aérienne juste avant de procéder à la section des racines et à l'extraction de la partie basale de la tige.

Renouées asiatiques

Il n'existe à ce jour aucune technique de gestion à l'efficacité scientifiquement avérée qui puisse être utilisée sur le domaine public et en bords de cours d'eau. Pour éviter la dispersion

- ne pas utiliser en remblai des terres ayant été colonisées par des renouées asiatiques

- ne pas composter

- ne pas faucher (si une coupe doit impérativement être réalisée, utiliser de préférence un sécateur, laisser sécher les résidus de coupe sur le site envahi, brûler les résidus de gestion si nécessaire).

Article 3

Ces dispositions annulent et remplacent toutes les dispositions antérieures à ce jour.

Article 4

La présente délibération sera transmise simultanément:

- Au service du secrétariat, pour suite voulue;

- Simultanément au Collège provincial de Liège et au Gouvernement wallon.

Considérant que la requérante prend un premier moyen d'une contradiction et insuffisance quant aux motifs, voire d'une erreur manifeste d'appréciation ainsi que d'une violation de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, combiné à l'article L1122-33 du CWaDeL; qu'elle cite des passages de ces dispositions et expose qu'il en résulte que l'article 58quinquies de la loi sur la conservation de la nature ne prévoit pas le mode de sanction au règlement pris sur sa base et qu'il appartient au conseil de choisir (sanction soit pénale, soit administrative) tout en ne pouvant les cumuler (§ 3 du même article); qu'elle expose:

- que le conseil communal dispose en droit commun de la liberté de ne pas assortir ses règlements communaux d'une sanction pénale ou administrative, mais qu'alors, il faut que le dossier administratif démontre ce qui incite le conseil communal à s'écarter du droit commun et à voter un règlement de police qui n'est pas pénalement ou administrativement sanctionné;

- que le dossier administratif est muet à cet égard et que cette insuffisance se double d'une contradiction dans les motifs en ce que le règlement attaqué pose «que les plantes invasives sont une menace importante pour la biodiversité» ou que la berce du Caucase peut avoir un impact direct sur la santé publique, sans assortir le règlement d'aucune sanction;

- qu'il peut même s'agir d'une erreur manifeste d'appréciation;

– que, dans la mesure où l'article 58*quinquies*, loi spéciale par rapport au Code de la démocratie locale et de la participation, énonce: «La sanction est fixée (...)» (nous soulignons), il peut être lu comme décidant qu'il n'appartient en la matière pas au conseil communal de dispenser un tel règlement d'une sanction soit pénale, soit administrative (l'indicatif est constitutif en droit d'une obligation);

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

«L'idée qu'un règlement communal puisse ne pas être sanctionné conformément au Droit commun et ne disposer que d'une effectivité fortement atténuée, doit pouvoir reposer sur une motivation ou sur la présence de motifs dans le dossier administratif.

Certes, un règlement communal, non sanctionné par une amende administrative ou par des sanctions pénales, demeure une règle juridique susceptible d'autres voies de sanction, par exemple, par le biais de la loi du 12 janvier 1993 ou dans le cadre d'une action civile intentée par le voisinage direct à condition de pouvoir justifier d'un dommage ou d'un trouble anormal de voisinage (cfr. articles 17 et 18 du Code judiciaire). Mais, ces sanctions indirectes, lourdes, aléatoires, réduisent fortement l'effectivité du règlement dans la mesure où elles ne sont ouvertes qu'à des acteurs attirés ou à des personnes ayant un intérêt civil direct, né et actuel et dans la mesure où elles supposent également des conditions spécifiques, comme l'existence d'un dommage ou la violation manifeste de la norme.

Dans l'hypothèse explicative intéressante de cette lacune de la Région wallonne (p. 6, al. 2, de son mémoire), on aurait pu prévoir une gradation temporelle et didactique, une montée en puissance du règlement quant à ses sanctions, qui soit intégrée dans le règlement lui-même. Tel n'est pas le cas.

En ce qui concerne la présomption d'absence de motif fondant cette distorsion au Droit commun, on se référera à notre mémoire ampliatif qui invoque l'article 21, al. 3, des lois coordonnées. Nous pensons, en effet, que le seul dossier administratif valable est celui qui émane de l'auteur de l'acte. Or, si la Région wallonne est bien désignée comme seconde partie adverse à ce stade, son approbation est purement tacite. Le dossier administratif principal devrait donc émaner de la Commune de Stoumont. *Quod non.*»

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

«Ce moyen sera maintenu, malgré le rapport négatif:

- Il y a deux façons de lire l'indicatif présent à l'article 58*quinquies*, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, soit que la loi s'en réfère au pouvoir de fixer ou non une sanction pénale ou administrative, soit que la loi du 12 juillet 1973 impose de reprendre la sanction prévue par la "*loi communale*".

- Il n'a jamais existé, à la connaissance du conseil de la requérante, aucun avant-projet [de] décret sous l'ancienne législature visant à régler la question des plantes invasives au niveau régional. Les discussions ayant eu lieu en intercabinet sur une proposition de décret ayant le même objet ont été suffisamment révélatrices de l'absence de volonté politique du ministre en charge de régler la question au niveau régional.

- Que la Commune puisse voter des règles non pénalement sanctionnées est une évidence, la question est de savoir si elles peuvent encore alors porter le nom d'ordonnance de police communale et pourquoi alors avoir fait référence à l'article 119 de la NLC ?

- L'effectivité d'une règle non pénalement sanctionnée est vraiment faible: elle supposera une action en justice pour être appliquée, ce qui en rebutera plus d'un.

Au surplus, il faudra agir, prouver un dommage (art. 1382 du Code civil) ou un trouble anormal de voisinage (art. 544).

À défaut, le demandeur qui se devra d'être un voisin direct du "contrevenant" risquera d'être condamné aux dépens en ce compris 1.320 € d'indemnité de procédure.

• Quant à l'action en cessation (loi du 12.1.1993), il est rarissime que le Parquet en use et les a.s.b.l. n'ont guère de moyens face à la multiplicité des problèmes pour en faire usage de façon systématique (or sans gestion systématique, il sera impossible d'éradiquer les plantes invasives). De plus, les conditions d'accès sont multiples pour les a.s.b.l. qui devront en outre convaincre le juge qu'il y a violation manifeste, c'est-à-dire notamment risque d'atteinte importante à l'environnement, sous peine de devoir aussi payer outre son avocat, les dépens de l'instance...

Il y a un tel hiatus entre les motifs de l'acte qui invoquent des risques pour la santé et une menace importante pour la biodiversité et le fait qu'il n'y ait pas de sanction que ce hiatus méritait explication, à trouver au sein du dossier administratif, à défaut d'être exprimée dans l'acte lui-même. La présomption de fondement des faits énoncés par la partie requérante, sur base de l'article 21, alinéa 3, des LCCE, nous semble peser, en dépit de votre arrêt n° 27.314, (cité à la note 12 du rapport), sur l'auteur de l'acte attaqué et non sur l'autorité d'approbation (mise à la cause d'office par l'auditorat), lorsque cette approbation fut tacite et non expresse. Le silence de l'auteur de l'acte dans ses écrits de procédure quant à l'explication de ce qui leur est reproché a une certaine force... La loi a voulu dissuader le manque de collaboration procédurale et il sanctionne l'absence du dépôt du dossier administratif mais l'absence d'acte de procédure n'est pas moins grave.

Le moyen est donc, en cela, fondé sur une erreur manifeste d'appréciation ou subsidiairement sur une insuffisance quant aux motifs.»;

Considérant que l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, dans sa version applicable en Région wallonne, dispose comme suit:

«Les conseils communaux peuvent, conformément à l'article 119 de la loi communale, prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers.

Ils les transmettent au Gouvernement wallon ou au Ministre qu'il délègue. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature. À défaut de décision, les règlements ou ordonnances sont réputés approuvés.

Ces règlements ou ordonnances sont publiés conformément à la loi communale avant d'entrer en vigueur. La sanction est fixée conformément à l'article 119 de la loi communale.»;

Considérant que la teneur de l'article 119 de la (nouvelle) loi communale visé *in fine* de cet article a été reprise dans le CWaDeL à l'article L1122-33, qui contient les passages suivants:

«§ 1^{er}. Le conseil peut prévoir des peines contre les infractions à ses règlements, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder les peines de police.

Les amendes pénales plus fortes que celles autorisées par les livres I^{er} à IV de la première partie du présent Code, qui sont portées par les règlements actuellement en vigueur, sont réduites de plein droit au maximum des amendes de police.

§ 2. Le conseil peut aussi prévoir les sanctions administratives suivantes contre les infractions à ses règlements, à moins qu'une loi ou un décret n'ait prévu une sanction pénale ou administrative: ...

§ 3. Le conseil ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances, mais ne peut prévoir qu'une des deux.»

Considérant que la référence à l'article 119 de la loi communale que fait, *in fine*, l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973, n'a d'autre portée que de renvoyer aux règles ordinaires relatives aux règlements communaux; qu'en particulier, elle n'a pas pour objet de transformer en obligation la faculté que le CWaDeL ouvre aux conseils communaux d'assortir de sanctions les règlements qu'ils adoptent;

Considérant que la circonstance que de nombreux règlements communaux édictant des mesures de police sont assortis de sanctions pénales ou administratives n'a pas pour effet de créer une règle ou un «droit commun» dont les conseils communaux ne pourraient s'écarter que moyennant une motivation spécifique sur ce point;

Considérant qu'il appartient au conseil communal d'apprécier, en opportunité, s'il convient d'assortir un règlement communal d'une sanction; qu'en adoptant le règlement attaqué, qui fait largement appel à la collaboration des administrés qu'il concerne, et qui table sur la coopération plus que sur la coercition, le conseil communal de Stoumont a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer inopportun de l'assortir d'une sanction pénale ou administrative; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 8 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998; qu'elle expose:

- que cet article impose la participation du public durant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, et qu'il oblige les États à donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs;
- qu'en l'espèce, cette possibilité n'a pas été donnée, durant la phase d'élaboration de la disposition réglementaire concernée, par les autorités publiques;
- que la norme attaquée est une disposition réglementaire dont le préambule porte notamment que «les plantes invasives sont une menace importante pour la biodiversité», ce qui démontre que ce règlement a un effet important sur l'environnement;
- que les modalités d'application de ce règlement, ses modalités d'entrée en vigueur, ses modalités sanctionnatrices, et ne fût-ce que sa formulation dans un but de sécurité juridique et de lisibilité, auraient pu et dû faire l'objet d'une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration, ce qui n'a pas été le cas;

– que, dans la «jurisprudence Lippens», le Conseil d’État a «estimé, dès les années 60, que l’absence d’effet direct d’une Convention internationale était irrelevante en matière de contentieux objectif, puisque la question est de savoir si un acte administratif peut légalement contrarier une Convention internationale qui est entrée en vigueur dans l’ordre interne et international (tel était le cas de la Convention d’Aarhus au jour où l’acte attaqué fut pris)»;

qu’en réplique, à l’argument principal de la Région, tiré de l’absence d’effet direct de la convention d’Aarhus, la requérante oppose un «célèbre arrêt Lippens», dont elle ne cite pas la référence; qu’elle ajoute qu’à supposer que le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature – «cénacle restreint» qui, du reste, ne compte en son sein aucun habitant de la commune de Stoumont – soit réellement représentatif, il n’en resterait pas moins que le «grand public» aurait dû également être consulté, soit celui qui «risque d’être touché par les décisions prises en matière d’environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l’égard du processus décisionnel» au sens de l’article 2, § 5, de la Convention d’Aarhus; que suivant la requérante, «un conseil restreint de personnes élitistes, étrangères au terroir où le règlement doit être appliqué, ne peut en rien être un soutien à l’appui accru aux décisions prises dans le domaine de l’environnement par le public concerné»; qu’elle note aussi qu’elle n’a pas été associée à l’initiative des partenaires du «contrat de rivière Ourthe-Amblève» d’élaborer le règlement en cause, qualifié d’indigent;

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

«L’article 8 de la Convention d’Aarhus ne prévoit pas de différence entre les projets de normes réglementaires qui peuvent avoir un effet négatif ou positif, important sur l’environnement.

En l’espèce, l’article 8 de la Convention d’Aarhus, approuvée par la loi fédérale belge du 17 décembre 2002 et ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003 prévoit la participation effective du public durant la phase d’élaboration par les autorités publiques de règles juridiquement contraignantes d’application générale qui peuvent avoir un effet important sur l’environnement. Tel est le cas des normes proposées.

L’article 8 exige “des délais suffisants pour permettre une participation effective”. Le public doit avoir “la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l’intermédiaire d’organes consultatifs représentatifs”.

Le Conseil supérieur de la Conservation de la nature n’étant nullement représentatif du public, mais d’intérêts sectoriels et thématiques, il convient absolument de mettre en place, de façon générale, une consultation réellement publique sur de tels projets en laissant par exemple au Conseil supérieur ou au C.W.E.D.D. le pouvoir de déterminer objectivement, lors d’un avis préalable, les règles projetées “qui peuvent avoir un effet important sur l’environnement”.

Si l’article 8 de la Convention d’Aarhus n’a pas d’effet direct horizontal, créant des droits et obligations dans le chef des particuliers, à défaut de transposition détaillée il n’en a pas moins un effet direct vertical, à l’instar des Directives européennes, en ce qu’il s’impose aux pouvoirs publics appelés à statuer.

Il convient que le Conseil d’État applique donc directement l’article 8 de la Convention d’Aarhus en annulant le règlement communal adopté sans consultation publique. En quoi est-il difficile, pour le juge administratif, de constater que la règle de consultation du public n’a pas été appliquée et qu’il ne s’agit pas de *Soft Law*.

Par analogie, on se référera à ce sujet à la décision du Conseil constitutionnel français du 27 juillet 2012 qui annule une disposition du Code (français) de l’environnement prévoyant l’édiction d’un mécanisme de

dérogação en matière de protection des espèces protégées... “sans prévoir la participation du public”.

Certes, la France dispose d'une norme explicite à valeur constitutionnelle qui prévoit le droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, mais ni l'article 7*bis* de la Constitution belge qui impose aux Régions de poursuivre les objectifs d'un développement durable, ni l'article 23 prévoyant le droit à la protection d'un environnement sain ne peuvent se lire indépendamment de la Convention d'Aarhus qui lie développement durable et protection efficace de l'environnement à la participation du public.

Certes, dans son avis L.41.694/4 donné le 18 décembre 2006 par la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de Plan de gestion durable de l'azote en agriculture, on peut lire ceci:

“En l'espèce, il ressort des explications du délégué du ministre qu'une enquête publique est actuellement en cours, en vue de permettre au public de donner son avis à la Région wallonne sur le projet d'arrêté. Cette enquête est annoncée sur le site Internet ‘Portail environnement de Wallonie’ de la Région wallonne.

Force est toutefois de constater qu'il manque, à ce jour, dans l'ordonnancement juridique de la Région wallonne, le cadre législatif que requiert l'organisation d'une enquête menée selon cette méthode.

L'enquête actuellement menée est donc dépourvue de tout fondement juridique.

En conséquence, il appartiendra à la Région wallonne, de se doter avant toute chose du cadre législatif”.

Mais dans l'avis de la section de législation L.41.834/4, il est aussi relevé que l'article 3.1 de la Convention d'Aarhus impose de mettre en place “un cadre précis, transparent et cohérent” en matière de participation du public. C'est bien mal servir cette obligation conventionnelle et celle de l'article 8 que de surseoir à appliquer toute forme de sanction tant que ce cadre n'a pas été défini et de légitimer la carence.

Par ailleurs, si un cadre transparent précis et unique pour l'adoption de règles régionales ou fédérales est requis, au niveau communal et dans l'attente d'un cadre régional unique, l'organisation coutumière au cas par cas d'une enquête publique par le conseil communal ou le collège communal ne serait-il pas admissible sur base de la souveraineté municipale ?

Il faut, en effet, faire prévaloir les règles de fond de la Convention d'Aarhus sur les dispositions restrictives de Droit interne.

À défaut, il est demandé d'interroger la Cour constitutionnelle dans les termes suivants:

“ L'article 58*quinquies* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, tel qu'applicable en Région wallonne, est-il conforme aux articles 7*bis* et 23 de la Constitution, lus indépendamment ou en lien avec la Convention d'Aarhus, en [ce] qu'il autorisait le conseil communal à adopter, sans consultation du public, des ordonnances de police pouvant avoir un effet important sur l'environnement ?” » ;

Considérant que l'article 8 de la Convention d'Aarhus est rédigé comme suit:

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

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et

c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.
Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.»

Considérant qu'en nombre de ses termes («promouvoir» une «participation effective» «à un stade approprié», fixer «des délais suffisants», publier un projet ou «mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens») cette disposition énonce des obligations qui ne sont pas définies avec précision, ou laisse explicitement une alternative («formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs») aux États signataires de la convention; qu'une règle de droit international n'est directement applicable dans l'ordre juridique interne que si elle impose à ses destinataires une obligation précise; qu'en l'occurrence, ni la nature de la promotion, ni les modalités de la participation du public, ni les délais, ni la manière de formuler des observations ne sont déterminés par la Convention, mais doivent faire l'objet de mesures de transposition; qu'une telle règle n'est pas directement applicable; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, tel qu'il est formulé dans le requête, le moyen ne dénonce qu'une violation de l'article 8 de la Convention d'Aarhus – qui ne traite que de procédure et non de fond – par l'acte attaqué; qu'il n'évoque aucune violation des articles 7*bis* et 23 de la Constitution ni ne conteste la constitutionnalité de l'article 58*quinquies* de la loi du 12 juillet 1973, qui n'y est même pas cité; que la question préjudicielle proposée dans le dernier mémoire ne s'inscrit pas dans l'illégalité alléguée par la requête; qu'en tant qu'ils l'invoquent, les développements donnés au moyen dans le dernier mémoire constituent un moyen nouveau qui est irrecevable pour n'avoir pas été soulevé dans la requête;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 58*quinquies*, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973; qu'elle expose que selon cette disposition, le Gouvernement dispose de 90 jours pour approuver ce type de règlement, et qu'en ne disposant pas que pareil règlement ne sera exécutoire qu'après son approbation ou qu'il ne pourra être publié qu'après son approbation, l'acte attaqué oblige le collège à le publier selon l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la participation et il est susceptible d'entrer en vigueur selon l'article L1133-2 antérieurement à son approbation éventuelle, ce qui est contraire à la disposition qui fonde le moyen;

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

«Au vu des explications du mémoire en réponse de la Région, ce moyen sera complété par une seconde branche nouvelle, en ce que l'acte attaqué n'a pas été soumis à l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, celui-ci ne pouvant statuer par anticipation, par voie générale et renoncer à l'avance à exercer sa compétence. Ce d'autant que cette décision du

13 juillet 2010 émanait du seul bureau du Conseil et ne concernait que la province du Luxembourg.

Il incombait donc à la Région wallonne, lorsque lui a été transmis le règlement communal, de le transmettre au Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature pour avis.

Si le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature avait émis un nouvel avis, il aurait pu amener le gouvernement régional à, d'ailleurs, refuser son approbation.

Sur la première branche de ce troisième moyen, qui sera composée du troisième moyen originaire, force est de constater que, malgré l'approbation tacite par le Gouvernement wallon, cette approbation tacite ne pouvant être légalement admise sans qu'ait été au préalable sollicité l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, la requérante est amenée à attaquer également, en annulation, ce *Nihil obstat* tacite du Gouvernement wallon.

Préjuger d'une approbation rétroactive, au niveau d'une autorité communale est susceptible de créer une situation kafkaïenne.

Quid en effet si le règlement invoqué judiciairement par un tiers, puisque publié, n'a pas été approuvé ?

L'illégalité doit donc se juger au moment où le règlement a été pris sans tenir compte de l'élément nouveau que constitue l'éventuelle approbation tacite du règlement.

Quant à pouvoir déduire de cette approbation tacite une perte d'intérêt dans le chef de la requérante, cela supposerait d'abord que soit rejetée la seconde branche et que l'on admette cette approbation tacite comme légale.

Ensuite, la perte d'intérêt soulevée est discutable car, admettre que soit créée une situation ambiguë par un conseil communal, n'est jamais conforme au principe de bonne administration.»;

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

«Il semble logique d'approuver le point de vue du rapport selon lequel en cas d'approbation tacite, l'omission de consulter le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature est irrelevante.

Néanmoins, si l'on veut bien y regarder de plus près, il y a eu approbation tacite parce que le Gouvernement n'a pris en compte que la décision du bureau du Conseil supérieur wallon, rendu à titre préventif et pour tous projets de règlements d'un certain type selon laquelle le Gouvernement pouvait se dispenser de lui soumettre des cas semblables.

Néanmoins, ce raisonnement fondant l'inaction du Gouvernement wallon et amenant donc à l'approbation tacite repose sur un avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature rendu par son seul bureau et qui n'est pas conforme à l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973, car celui-ci oblige à un avis du Conseil supérieur sur chaque règlement communal.

Si, comme la loi le prévoit, le règlement communal attaqué avait été soumis à l'avis (plénier) du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, une réévaluation aurait eu lieu et cet avis, éventuellement partiellement négatif, aurait pu amener le Gouvernement à statuer par une décision d'improbation.

On rejoindra, par contre, l'auditorat en ce qu'il estime que la requérante est sans intérêt à dénoncer que le règlement anticipe sur son éventuelle approbation, la publication anticipée d'un règlement non encore exécutoire pouvant engendrer un risque pour la sécurité juridique, risque qui ne s'est toutefois pas avéré fondé en l'espèce, vu l'approbation tacite dudit règlement.»

Considérant que tel qu'il est formulé dans le requête, le moyen reproche à l'acte attaqué de ne pas contenir de disposition portant qu'il ne serait exécutoire qu'après son approbation;

Considérant que l'article 58*quinquies* organise une forme de tutelle d'approbation qui s'applique de plein droit, sans qu'il soit requis qu'une disposition du règlement soumis à tutelle le prévoie expressément;

Considérant que les articles L1133-1 et L1133-2 du CWaDeL sont rédigés comme suit:

«**Art. L1133-1.** Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.

L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public.

Art. L1133-2. Les règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement.»;

Considérant que si l'article L1133-1 charge le bourgmestre de publier les règlements communaux, il ne lui impose aucun délai pour ce faire; que lorsqu'une approbation est nécessaire, le bourgmestre peut attendre que l'approbation – expresse ou tacite – soit donnée pour procéder à la publication; qu'en cela le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la branche nouvelle du moyen formulée dans le mémoire en réplique n'est pas dirigée contre le règlement communal attaqué, mais contre son approbation implicite par le Gouvernement de la Région wallonne, qui n'est pas l'objet du recours; qu'elle est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
neuf janvier deux mille quinze 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

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.119 du 5 février 2015

A. 200.910/XV-1596

En cause : **P.a.s.b.l. AVALA**,
ayant élu domicile chez
Me A. LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. la commune de Stoumont,
2. la Région de Bruxelles-Capitales,
ayant élu domicile chez
Me E. ORBAN DE XIVRY, avocat,
Boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juin 2011 par l'a.s.b.l. «Association du Val d'Amblève, Lienne et affluents» (AVALA), qui demande l'annulation du règlement de la commune de Stoumont, du 28 avril 2011, modifiant le règlement communal du 10 juin 2010 «en vue d'endiguer le développement de certaines plantes invasives»;

Vu l'arrêt n° 229.779 du 9 janvier 2015;

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

Considérant qu'une erreur matérielle s'est glissée dans la date mentionnée à la première page de l'arrêt n° 229.779; qu'il convient de la corriger d'office de la manière indiquée au dispositif,

D É C I D E :

Article unique

À la première page de l'arrêt n° 229.779, il y a lieu de lire "n° 229.779 du 9 janvier 2015" au lieu de "n° 229.779 du 9 décembre 2015".

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
cinq février deux mille quinze 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