

Numéro du rôle : 845
Arrêt n° 17/96 du 5 mars 1996

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives au décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985 modifiant le Code forestier, posées par le tribunal de première instance de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 9 mai 1995 en cause du Gouvernement Wallon contre la commune d'Etterbeek et la s.a. Demloc, le tribunal de première instance de Namur a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. partant que le décret du Conseil Régional Wallon du 16 septembre 1985 introduisant un article *1bis* dans la loi du 19 décembre 1854 contenant le code forestier, vise une commune sise hors des limites géographiques de la Région Wallonne, ledit décret ne viole-t-il pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, au sens de l'article 16 (lire : 26) § 1 - 1° de la loi du 6 janvier 1989 ?

2. le décret ne viole-t-il pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution au sens de l'article 16 (lire : 26) § 1 - 3° de la loi du 6 janvier 1989 en tant qu'il crée une inégalité entre les communes et les simples particuliers dans la gestion de leur patrimoine privé et l'exercice du droit de propriété qui s'y rattache ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

1. En sa séance du 22 juin 1989, le conseil communal de la commune d'Etterbeek a décidé de vendre le domaine qu'elle possédait à Faulx-les-Tombes, qui comprend un bâtiment principal, deux annexes, un parc, bois et prairies.

Le 21 août 1989, le ministère de la Région bruxelloise, service de la tutelle, a fait savoir au collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Etterbeek que sa délibération précitée du 22 juin 1989 n'appelle pas d'observation de sa part.

Le 18 juin 1990, la s.a. Demloc a souscrit un engagement d'achat de cette propriété communale. La commune de Gesves avait également manifesté son intérêt à acquérir ces parcelles, mais son offre, jugée insuffisante par la commune d'Etterbeek, n'avait pas été retenue.

Par sa délibération du 28 juin 1990, approuvée par le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en date du 7 septembre 1990, la commune d'Etterbeek a décidé de vendre à la s.a. Demloc son domaine communal sis à Gesves et à Faulx-les-Tombes.

Par une lettre du 17 août 1990, le ministère de la Région wallonne a fait savoir à la commune d'Etterbeek que la vente ne pourrait avoir d'effet pour les 10 hectares de bois envisagés et se réfère en cela au Code forestier.

Le 16 octobre 1990, l'inspecteur régional du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a donné son visa pour la vente envisagée.

Par acte notarié du 7 novembre 1990, la s.a. Demloc a acquis la propriété des parcelles appartenant à la commune d'Etterbeek sises à Gesves et Faulx-les-Tombes.

L'acte notarié stipule, au titre des stipulations spéciales, « que les parcelles vendues portant les indications cadastrales section D, n° S 211, 19 ares, 20 d, Section E, n°s 35 B, 36 et 94 D, ne peuvent être affectées à la construction, attendu que les parcelles sous section D sont reprises dans une zone boisée et site à protéger à l'avant-projet du plan de secteur en élaboration, et les parcelles sous section D reprises dans une zone rurale des sites à protéger audit avant-projet ».

2. Par citation introductive d'instance du 4 novembre 1991, la Région wallonne a assigné la commune d'Etterbeek et la s.a. Demloc en vue de faire déclarer nulle ou, à tout le moins, prononcer l'annulation de la vente de l'ensemble immobilier sis à Gesves et Faulx-les-Tombes en tant qu'elle porte sur 10 hectares, 84 ares et 95 centiares de bois soumis au régime forestier, cadastré section D, n°s 21a, 19a et 20d.

3. Après avoir rejeté le déclinaire de juridiction et le déclinaire de compétence soulevés par les deux parties défenderesses, le juge du tribunal de première instance de Namur a retenu les deux questions préjudicielles que suggérait de poser à la Cour la commune d'Etterbeek dont la première, d'ailleurs, était, dans des termes différents, suggérée aussi par la s.a. Demloc.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 18 mai 1995.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 juin 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 17 juin 1995.

Par ordonnance du 27 juin 1995, le président en exercice a prorogé de 30 jours le délai pour introduire un mémoire, à la demande de la commune d'Etterbeek.

Cette ordonnance a été notifiée à la partie ainsi qu'à son avocat, par lettre recommandée à la poste le 28 juin 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 12 juillet 1995;
- la s.a. Demloc, dont le siège social est établi à 7700 Mouscron, rue de la Blommerie 15, par lettre recommandée à la poste le 13 juillet 1995;
- la commune d'Etterbeek, dont les bureaux sont établis en l'Hôtel communal, avenue d'Auderghem 115/117, 1040 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 août 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 26 septembre 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Demloc, par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 1995;
- la commune d'Etterbeek, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 1995.

Par ordonnance du 25 octobre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 18 mai 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 décembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 janvier 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 décembre 1995.

A l'audience publique du 9 janvier 1996 :

- ont comparu :
 - . Me M. Uyttendaele, avocat du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Demloc;
 - . Me A. Moyaerts, avocat du barreau de Bruxelles, pour la commune d'Etterbeek;
 - . Me J.-M. Van der Mersch, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *Objet de la disposition en cause*

L'article 1erbis, alinéa 1er, du Code forestier, tel qu'il a été inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985, dispose que :

« Dans la Région Wallonne, les bois et forêts et les terrains incultes des communes ou des établissements publics ainsi que ces mêmes biens dans lesquels les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis, ne peuvent être aliénés ni faire l'objet d'un changement de mode de jouissance sans autorisation de l'Exécutif. »

V. *En droit*

- A -

Mémoire du Gouvernement wallon

Quant à la première question

A.1.1. L'article 1erbis du Code forestier contesté n'organise pas une tutelle mais une autorisation *propter rem* de vendre les bois situés en Région wallonne, établie dans une optique forestière de protection du patrimoine forestier wallon, non évasive d'ailleurs des règles de tutelle générale applicable aux actes des autorités locales. Cet article soumet dès lors à l'autorisation de l'Exécutif régional wallon les aliénations ou changements de mode de jouissance de bois et de forêts situés sur le territoire wallon quelle que soit l'appartenance régionale des propriétaires de ces biens.

Le but poursuivi par le législateur régional wallon, à savoir la protection de son patrimoine forestier et de son équilibre global, ne serait en effet pas rencontré si le Gouvernement wallon ne pouvait se prononcer sur une aliénation de bois ou de forêts situés en Région wallonne même appartenant à une commune ou un établissement public d'une des autres régions du pays.

Il convient donc de répondre négativement à la première question préjudicielle.

Quant à la seconde question

A.1.2. Pour apprécier la compatibilité des normes en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit examiner d'abord si les catégories de personnes entre lesquelles une irrégularité est alléguée sont suffisamment comparables. En l'espèce, la personne privée, d'une part, la commune et l'établissement public, d'autre part, représentent deux catégories non comparables.

A supposer même qu'une comparaison soit possible entre ces deux catégories *-quod non-*, encore le principe d'égalité n'est-il violé que lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le but poursuivi par le législateur régional wallon justifie une telle différence de traitement.

Cette différence de régime entre ces deux catégories de justiciables existait d'ailleurs déjà sous l'empire de l'ancien article 76, 6°, de la loi communale.

Il résulte de ceci qu'il faut répondre négativement aussi à la seconde question préjudicielle.

Mémoire de la s.a. Demloc

Quant à la première question

A.2.1. L'article 1er *bis* litigieux du Code forestier peut s'interpréter de deux manières différentes. Soit - et c'est la position soutenue par le mémoire - la règle spécifique d'autorisation qu'il prévoit ne s'applique qu'aux communes qui composent la Région wallonne et, dans ce cas, la disposition litigieuse ne viole pas les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

Soit - et c'est la thèse soutenue par la Région wallonne - la disposition s'applique à l'ensemble des communes du Royaume et, dans ce cas, elle viole les règles répartitrices évoquées.

L'article 1er *bis* du Code forestier institue, à l'évidence, une mesure de tutelle spécifique sur les communes et sur les établissements publics en ce qui concerne la gestion de leurs bois et forêts.

Le Conseil régional wallon a considéré qu'il était compétent pour adopter la disposition litigieuse en application de l'article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 « en vertu duquel la matière des forêts est une compétence exclusive de la Région et que celle-ci est habilitée à prendre toutes les mesures qu'elle jugera nécessaires pour mener à bien sa politique forestière ».

La section de législation du Conseil d'Etat a considéré que la disposition litigieuse entrerait dans la compétence de la Région wallonne au titre des bois et forêts.

Il ne peut toutefois être admis que l'article 1er *bis* du Code forestier soit interprété de manière telle que la mesure de tutelle administrative qu'il a créée s'applique à des communes ou à des établissements publics qui ne se situent pas sur le territoire de la Région wallonne. En particulier, il ne serait pas admissible que l'article 1er *bis* du Code forestier s'applique à la commune d'Etterbeek qui est l'une des dix-neuf communes qui composent le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il convient donc d'interpréter l'article 1er *bis* du Code forestier, tel qu'il a été inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985, comme ne s'appliquant qu'aux communes et aux établissements publics qui se situent sur le territoire de la Région wallonne. A défaut, il convient de constater que cette disposition viole les règles répartitrices de compétences établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci en tant que la Région wallonne a manifestement organisé une mesure de tutelle s'appliquant - notamment - à une commune de la Région de Bruxelles-Capitale, empiétant ainsi sur les compétences de cette Région.

Quant à la seconde question

A.2.2. Si le décret wallon du 16 septembre 1985 devait s'interpréter comme s'appliquant à l'ensemble des communes et des établissements publics du Royaume et non pas seulement aux communes et aux établissements publics de la Région wallonne, il faudrait considérer qu'il viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

En effet, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. La Cour considère également que les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes (arrêts n^{os} 4/92 et 16/92). La Cour considère également que les pouvoirs publics, et les communes en particulier, sont protégés par le principe d'égalité, consacré notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution (arrêt n^o 13/91). En l'espèce, si la Cour devait considérer que la disposition litigieuse s'applique également aux communes qui ne se situent pas en Région wallonne, il conviendrait de constater qu'elle ne respecterait alors pas le principe constitutionnel de l'égalité des Belges devant la loi.

A l'égard de la Région wallonne, les communes bruxelloises et flamandes ne sont pas des pouvoirs subordonnés. Sur le territoire de cette Région, ces collectivités ne peuvent agir que comme de simples particuliers puisqu'en ce qui concerne les actes qu'elles posent en tant qu'autorités publiques, elles sont soumises au principe de territorialité.

S'il peut paraître objectif de traiter différemment les biens des communes et des établissements publics par rapport à ceux des particuliers, cette différenciation n'est, à l'évidence, plus raisonnable lorsqu'elle s'applique également aux biens des communes sises hors du territoire de la Région wallonne et sur lesquels ces communes agissent, en tout point, comme des personnes morales de droit privé. Ces communes doivent, par conséquent, recevoir le même traitement que les personnes privées.

Mémoire de la commune d'Etterbeek

Quant à la première question

A.3.1. La question est sans objet dans la mesure où l'article 1er**bis** du Code forestier ne peut s'appliquer qu'à des communes de la Région wallonne, seules communes à l'égard desquelles celle-ci est compétente pour légiférer.

A titre subsidiaire cependant, s'il fallait considérer que la disposition litigieuse s'applique à une commune de la Région de Bruxelles-Capitale, ce serait une mesure de tutelle spécifique préventive instaurée en violation des règles répartitrices de la compétence territoriale.

Quant à la seconde question

A.3.2. Dans l'hypothèse où la Cour rejeterait la thèse soutenue à titre principal au sujet de la première question préjudicielle et qu'en outre, elle estimerait, en réponse à la thèse subsidiaire, qu'il ne violerait pas les règles répartitrices de compétence, l'article 1er**bis** du décret du 16 septembre 1985 viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il crée une inégalité entre les communes et les simples particuliers dans la gestion de leur patrimoine privé.

En effet, l'article litigieux impose une autorisation du Gouvernement wallon aux seuls établissements publics et communes, en cas d'aliénation ou de changement de mode de jouissance de bois et forêts et terrains incultes dont ils sont propriétaires ou coindivisaires et il crée une différence de traitement qui, aux termes de la jurisprudence de la Cour, doit être tenue pour discriminatoire par rapport à celui dont bénéficient les simples particuliers en cette matière.

Mémoire en réponse de la s.a. Demloc

Quant à la première question

A.4.1. L'argumentation soutenue par le Gouvernement wallon selon laquelle l'article 1erbis du Code forestier ne constitue pas une tutelle mais une autorisation *propter rem* de vendre établie dans une optique forestière de protection du patrimoine forestier wallon ne peut être suivie.

En effet, l'article 1erbis du Code forestier ne constitue pas une mesure générale de protection du patrimoine forestier wallon mais une mesure de protection spécifique qui ne trouve à s'appliquer que lors de l'aliénation de bois et forêts appartenant à une commune ou à un établissement public. Ce régime ne peut s'appliquer qu'aux communes et établissements publics qui se situent sur le territoire de la Région wallonne. La mesure spécifique organisée par l'article 1erbis du Code forestier, en s'appliquant également à des communes sises hors du territoire de la Région wallonne, aboutirait à la conséquence que ces communes seraient soumises - dans les hypothèses comme celle du cas d'espèce - à une double tutelle, tandis que les communes de la Région wallonne resteraient, quant à elles, soumises à la seule tutelle de la Région à laquelle elles appartiennent.

Quant à la seconde question

A.4.2. La thèse de la Région wallonne méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'elle revient à infliger un traitement discriminatoire aux communes sises hors du territoire de la Région wallonne en matière de bois et forêts en soumettant leurs actes - qui ne concernent d'ailleurs que leur domaine privé, à l'exclusion de toute prérogative de pouvoir public - à une double tutelle, de la région à laquelle elles appartiennent, d'une part, de la Région wallonne, de l'autre.

Mémoire en réponse de la commune d'Etterbeek

A.5. La commune d'Etterbeek dit se référer à son mémoire et au mémoire de la s.a. Demloc, laquelle développe des points de vue identiques ou à tout le moins convergents avec les siens.

- B -

Quant à la première question

B.1.1. L'article 6, § 1er, III, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, dispose :

« Les matières visées à l'article 107^{quater} (aujourd'hui 39) de la Constitution sont :
(...)
III. En ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature :
(...)
4^o les forêts. »

B.1.2. L'article 1er^{bis} inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985 dans la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier dispose :

« Dans la Région Wallonne, les bois et forêts et les terrains incultes des communes ou des établissements publics ainsi que ces mêmes biens dans lesquels les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis, ne peuvent être aliénés ni faire l'objet d'un changement de mode de jouissance sans autorisation de l'Exécutif.

Les bois et forêts et les terrains incultes visés à l'alinéa 1er demeurent soumis au régime forestier nonobstant toute aliénation ou changement de mode de jouissance, sauf autorisation de l'Exécutif. »

B.2.1. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de décret que la disposition litigieuse a été adoptée par suite de l'abrogation, par l'article 2, 4^o, de la loi du 3 décembre 1984, de l'article 76, 6^o, de la loi communale (ancienne), aux termes duquel les délibérations du conseil communal sur la vente et le changement du mode de jouissance des bois soumis au régime forestier faisaient l'objet d'un avis de la députation permanente et d'une approbation du Roi.

Le législateur décretaal a considéré qu'un allégement de la tutelle administrative était susceptible d'entraîner des effets pervers en ce qui concerne la bonne gestion du patrimoine forestier wallon et a dès lors entendu instaurer une nouvelle mesure en se fondant sur la compétence attribuée aux régions en matière forestière. Le but poursuivi par le législateur wallon était de protéger et sauvegarder le patrimoine forestier de la Région wallonne en évitant toute aliénation intempestive des bois appartenant aux communes et aux établissements publics (*Doc.*, Conseil régional wallon, 1984-1985, n° 121/1, pp. 2 et 3).

B.2.2. L'article 1er*bis* du Code forestier inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985 soumet à une autorisation du Gouvernement wallon toute aliénation ou tout changement de mode de jouissance des bois et des forêts situés en Région wallonne appartenant aux communes et aux établissements publics.

L'article 1er*bis* précité s'applique à tous les bois situés en Région wallonne appartenant aux communes et aux établissements publics, quelle que soit par ailleurs la localisation régionale de ces derniers. Cette disposition n'organise pas une mesure de tutelle administrative sur les communes ou les établissements publics propriétaires des biens mais établit un contrôle sur la destination des bois et des forêts appartenant au patrimoine forestier wallon en soumettant, d'une part, toute aliénation et tout changement de mode de jouissance à une autorisation du Gouvernement wallon et, d'autre part, à un même régime d'autorisation la soustraction au régime forestier d'un bien qui aurait été aliéné à un particulier. Une mesure de tutelle spécifique ne rencontrerait d'ailleurs pas l'objectif du législateur régional wallon dans la mesure où elle ne s'appliquerait pas à l'ensemble des bois appartenant aux communes et aux établissements publics.

La matière réglée par l'article 1er *bis* du Code forestier concerne la conservation de la nature et, en particulier, les forêts. Elle ressortit à la compétence exclusive attribuée aux régions par l'article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette compétence habilite la région à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exercer.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.3. L'inégalité alléguée créée par l'article 1er *bis* du Code forestier entre les communes et les simples particuliers dans la gestion de leur patrimoine privé trouve sa justification dans le régime des biens et le mode de gestion que le Code forestier a organisés pour les bois appartenant aux personnes morales de droit public. Il n'est pas manifestement déraisonnable d'appliquer à celles-ci, en raison de leur nature, des règles différentes de celles qui sont destinées aux personnes de droit privé.

Il convient de répondre négativement à la seconde question préjudicielle.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 1er*bis* inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985 dans la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- L'article 1er*bis* inséré par le décret de la Région wallonne du 16 septembre 1985 dans la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior