

Numéro du rôle : 6134
Arrêt n° 175/2015 du 3 décembre 2015

## A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation totale ou partielle (le mot « communale ») de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 11°, du Code du développement territorial (article 1er, alinéa 2, du décret de la Région wallonne du 24 avril 2014 « abrogeant les articles 1er à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie et formant le Code du développement territorial »), introduit par l'ASBL « Terre wallonne ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2015 et parvenue au greffe le 7 janvier 2015, l'ASBL « Terre wallonne », assistée et représentée par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège, a introduit un recours en annulation totale ou partielle (le mot « communale ») de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 11°, du Code du développement territorial (article 1er, alinéa 2, du décret de la Région wallonne du 24 avril 2014 « abrogeant les articles 1er à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie et formant le Code du développement territorial », publié au *Moniteur belge* du 15 septembre 2014).

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me B. Hendrickx, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 14 octobre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 novembre 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1. L'ASBL « Terre wallonne », partie requérante, demande l'annulation de l'article D.IV.4, alinéa 1er, 11°, du Code du développement territorial, établi par le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (ci-après : CWATUPE) et formant le Code du développement territorial, ou, à tout le moins, l'annulation du mot « communale » dans cet article.

La partie requérante expose que son but social comprend la protection des arbres en Région wallonne, ainsi, plus généralement, que la protection du végétal, en ce compris les essences servant à constituer des haies.

A.2. Le Gouvernement wallon relève que l'inventaire de la partie requérante ne comporte ni la copie du décret attaqué ni la preuve de la décision d'agir en justice, contrairement aux exigences de l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.3. La partie requérante précise que c'est sur instruction du greffe de la Cour que la décision d'agir n'a pas été produite. Elle ajoute que le fait que la disposition attaquée n'ait pas été jointe n'a pas empêché le Gouvernement wallon de faire valoir ses arguments.

A.4. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution par la disposition attaquée, en ce qu'elle représente une atteinte au principe de *standstill* en matière de droit à un environnement sain. Elle estime qu'en prévoyant que les listes d'arbres, arbustes et haies remarquables qui font l'objet d'une protection spécifique sont établies par les communes, alors qu'elles l'étaient précédemment par le Gouvernement wallon, la disposition attaquée constitue une régression particulièrement sensible, compte tenu des pressions qu'exercent sur les élus locaux une partie des acteurs économiques présents dans les communes.

A.5. Le Gouvernement wallon indique que « la disposition attaquée constitue [, en ce qui concerne les arbres, arbustes et haies remarquables,] une augmentation du niveau de protection ». Il expose que le système antérieur de protection était complexe puisque la liste arrêtée par le Gouvernement wallon comportait six catégories d'arbres remarquables, dont certaines renvoyaient à la consultation d'ouvrages spécialisés, ce qui donnait lieu à des difficultés d'interprétation. Il explique que la sixième catégorie d'arbres remarquables était constituée des arbres repris sur les listes communales et que, s'il est exact que le Gouvernement pouvait s'écarter de ces listes, cela ne constituait pas forcément une garantie puisqu'il pouvait à cette occasion augmenter ou diminuer la protection.

Il considère que le législateur décrétoal wallon a pu estimer qu'il était plus conforme aux principes d'autonomie locale et de subsidiarité, garantis notamment par les articles 8, paragraphe 1, et 4, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale, de mettre fin à cette forme de tutelle du Gouvernement sur les communes. Il rappelle enfin que les autorités communales sont également tenues de respecter le droit à un environnement sain et qu'un recours au Conseil d'Etat est ouvert à toute personne intéressée contre une liste qui omettrait des arbres, arbustes ou haies remarquables situés sur le territoire de la commune concernée.

A.6.1. La partie requérante répond que les listes communales arrêtées par le ministre sur la base des articles 266, 6°, et 267, 5°, du CWATUPE ne sont pas complètes, puisque ces listes étaient complémentaires par rapport aux autres catégories énoncées à l'article 266, 1° à 5°, du CWATUPE. Elle en déduit que la disposition attaquée repose sur une argumentation fallacieuse et réductrice.

A.6.2. Elle considère par ailleurs que la protection prévue par le dispositif ancien est « amoindrie par l'obligation qu'une liste de travaux qui modifient l'aspect des arbres, arbustes et haies remarquables et portent préjudice à leur système racinaire soit arrêtée par le Gouvernement ». Elle indique que ceci signifie que le contenu de la protection des arbres, arbustes et haies remarquables dépend désormais entièrement du bon vouloir du Gouvernement, ce qui constitue une profonde régression.

A.6.3. Elle ajoute que la Région ne démontre pas qu'elle s'est par le passé écartée des propositions des listes communales en enlevant des arbres, arbustes ou haies qui y figuraient. Elle relève encore que les communes devront certes respecter le *standstill*, mais que ce sera par rapport à des listes communales incomplètes et que le nouveau système obligera les organisations de défense de l'environnement à consulter les 262 listes communales plutôt qu'une seule liste gouvernementale, ce qui n'est guère souhaitable en termes d'effectivité et de droit d'accès à la justice et n'est pas conforme aux capacités financières des associations. Elle renvoie à cet égard à l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la Convention d'Aarhus. Enfin, elle explique que la procédure d'annulation d'une décision tacite de ne pas classer un arbre, un arbuste ou une haie comprend une phase préalable de mise en demeure de 4 mois qui ne permet pas un référé administratif susceptible d'empêcher à temps la destruction des arbres, arbustes ou haies non classés à tort.

A.7.1. Le Gouvernement wallon estime qu'il n'y a *a priori* aucune raison objective de présumer que les autorités communales établiront des listes incomplètes dans le but de diminuer le niveau de protection environnemental et qu'à supposer même que ce soit le cas, les listes communales constitueront des actes administratifs unilatéraux susceptibles de recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Il fait valoir que ce recours est un recours effectif pour assurer le respect de l'article 23 de la Constitution. Il indique que les communes peuvent prendre l'avis du Département de la Nature et des Forêts de la Région

wallonne et que ce dernier peut toujours, comme auparavant, leur proposer l'inscription de nouveaux arbres sur la liste. Il rappelle que l'absence d'une tutelle spécifique ne fait pas obstacle à l'exercice de la tutelle ordinaire sur les actes communaux et que si une commune s'abstenait de manière abusive d'établir la liste des arbres, arbustes ou haies remarquables sur son territoire, un commissaire spécial pourrait être envoyé pour en dresser la liste en application de l'article L3116-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

A.7.2. Concernant l'habilitation donnée au Gouvernement pour dresser une liste de travaux portant préjudice au système racinaire ou qui modifient l'aspect des arbres, arbustes ou haies remarquables, le Gouvernement wallon indique qu'elle est facultative, qu'elle ne poursuit qu'un but de sécurité juridique et que, même si elle n'est pas mise en œuvre, l'obligation de permis subsistera et ne sera pas privée de contenu objectif. Il ajoute que cette liste constituera un acte réglementaire susceptible de recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

- B -

### *Quant à la recevabilité*

B.1.1. La partie requérante est une ASBL qui s'est notamment donné pour objet social la défense des arbres, indigènes ou non, en Région wallonne. La disposition attaquée, qui concerne la protection des arbres, arbustes et haies remarquables en Région wallonne, est susceptible d'affecter l'objet social de l'ASBL requérante.

B.1.2. Le Gouvernement wallon relève que la partie requérante n'a pas joint à sa requête une copie du décret contre lequel le recours est dirigé, contrairement à ce qu'exige l'article 7, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Bien que la partie requérante ait manqué à cette obligation, le décret contre lequel est dirigé le recours est clairement indiqué et la disposition attaquée est littéralement reproduite dans la requête, de sorte que la partie défenderesse n'a pas pu se tromper quant à l'objet de ce recours.

B.1.3. Le Gouvernement wallon relève également que la partie requérante n'a pas joint à sa requête la copie de la décision d'agir de l'ASBL.

L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'agir en justice de l'organe compétent de la personne

morale doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet à la Cour, comme elle l'a jugé par son arrêt n° 120/2014 du 17 septembre 2014, de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat, comme c'est le cas en l'espèce.

B.1.4. Le recours est recevable.

*Quant à la disposition attaquée*

B.2.1. Le recours porte sur l'article D.IV.4, alinéa 1er, 11°, du Code du développement territorial, établi par le décret du 24 avril 2014 « abrogeant les articles 1er à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie et formant le Code du développement territorial », qui dispose :

« Sont soumis à permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, de l'autorité compétente, les actes et travaux suivants :

[...]

11° abattre, porter préjudice au système racinaire ou modifier l'aspect d'un arbre ou arbuste remarquable ou d'une haie remarquable, lorsqu'ils figurent sur une liste communale établie selon les modalités définies par le Gouvernement; le Gouvernement peut établir une liste des travaux qui portent préjudice au système racinaire ou qui modifient l'aspect des arbres, arbustes et haies remarquables;

[...] ».

B.2.2. En vertu de l'article 1er du décret du 19 juin 2015 « visant à modifier l'article 68 du décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie et formant le Code du Développement territorial, modifié par le décret du 11 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015 et par le décret-programme du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget, en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de

fiscalité », le Code du développement territorial entrera en vigueur à une date déterminée par le Gouvernement wallon.

B.2.3. L'article 84, § 1er, 11°, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE), qui sera remplacé par la disposition attaquée lors de l'entrée en vigueur de celle-ci, dispose :

« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :

[...]

11° abattre ou modifier l'aspect d'un ou plusieurs arbres remarquables ou d'une ou plusieurs haies remarquables, pour autant que ces arbres et haies figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement;

[...] ».

B.2.4. En exécution de cet article, les articles 266 et 267 du CWATUPE disposent :

« Article 266. Pour l'application de l'article [84, § 1er, 11°], du présent Code, sont considérés comme arbres remarquables :

1° les arbres remarquables en raison de leur valeur esthétique ou paysagère, à savoir les arbres isolés à haute tige ou les arbustes, d'au moins trente ans, dans les espaces ouverts, et les arbres corniers ou de limites;

2° les arbres qui ont fait l'objet d'une étude ou d'un écrit, et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;

3° les arbres répertoriés dans l'ouvrage de Jean Chalon, intitulé ' 1.134 arbres remarquables de la Belgique ' (Namur, 1902), et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;

4° les arbres répertoriés dans l'ouvrage [de] l'administration des eaux et forêts, intitulé ' Arbres remarquables de la Belgique ' (Bruxelles, 1978), et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;

5° 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;

6° les arbres répertoriés, individuellement ou en groupe, sur des listes établies annuellement par communes à l'initiative des fonctionnaires délégués.

Article 267. Pour l'application de l'article [84, § 1er, 11°], du présent Code, sont considérées comme haies remarquables :

1° les haies anciennes plantées sur domaine public;

2° les haies dont la photographie ou la représentation graphique - en raison de l'intérêt esthétique, paysager ou botanique - est reproduite isolément ou dans des publications, à des fins scientifiques, didactiques ou touristiques, et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;

3° les haies qui, spécifiquement, ont fait l'objet d'une étude ou d'un écrit, et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*;

4° les haies classées 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;

5° les haies répertoriées sur des listes établies, annuellement par communes à l'initiative des fonctionnaires délégués ».

#### *Quant au moyen unique*

B.3. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 23 de la Constitution. Elle soutient qu'en ce qu'elle désigne les communes comme autorités compétentes pour établir les listes d'arbres, arbustes et haies remarquables, alors que cette compétence est, jusqu'à son entrée en vigueur, exercée par le Gouvernement wallon, la disposition attaquée occasionne un recul sensible de la protection du droit à un environnement sain.

B.4.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.4.2. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.5.1. La justification de l'amendement qui a conduit à l'adoption de la disposition attaquée indique :

« Le régime de protection des arbres, arbustes et haies prévu par les actuelles dispositions du CWATUPE sont complexes [*sic*]. Cela s'explique notamment par des raisons historiques, car au départ, il n'existait aucune liste officielle d'arbres ou haies à protéger et la volonté conjointe du législateur et du pouvoir réglementaire était d'instaurer une protection rapide de ceux-ci.

A présent que des listes communales existent et sont mises à jour de manière périodique, se pose la question de savoir s'il n'est pas opportun de simplifier les règles existantes, qui génèrent de nombreuses difficultés d'interprétation et qui engendrent des risques de dérive certains » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, n° 942/155).

B.5.2. Lors de la discussion relative à la disposition attaquée, le ministre a précisé :

« La méthode est détaillée dans la partie réglementaire. On a fortement rationalisé cette méthode pour ne plus se référer qu'aux listes réalisées par les communes » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, n° 942/327<sup>quater</sup>, p. 464).

B.6. La disposition attaquée n'a pas pour objet de modifier ou de réduire la protection des arbres, arbustes et haies remarquables en Région wallonne. Au contraire, elle renforce cette protection en ce qu'elle vise également les arbustes et qu'elle ajoute, par rapport à la réglementation existante, l'exigence de l'obtention d'un permis d'urbanisme pour les actes et travaux qui portent préjudice au système racinaire des arbres, arbustes et haies protégés.

B.7.1. En ce qu'elle charge les autorités communales de dresser la liste des arbres, arbustes et haies remarquables bénéficiant de la protection qu'elle organise, alors que, jusqu'à

son entrée en vigueur, les arbres et haies protégés sont ceux qui figurent sur une liste qui doit être établie par le Gouvernement wallon, la disposition attaquée n'occasionne pas de réduction sensible du droit à la protection d'un environnement sain.

B.7.2. En effet, rien ne permet de considérer, *a priori*, que les autorités communales ne rempliraient pas cette mission avec autant de soin et de diligence que l'autorité régionale. Lors de l'établissement de la liste des arbres, arbustes et haies remarquables sur leur territoire, les autorités communales sont également tenues au respect de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill* en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain qu'il comporte.

Un contrôle de tutelle peut être exercé lors de la mise en œuvre de cette compétence par les communes. Ce contrôle peut mener, le cas échéant, à la désignation d'un commissaire spécial en vertu de l'article L3116-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

B.7.3. Enfin, l'acte par lequel la commune dresse la liste des arbres, arbustes et haies remarquables situés sur son territoire peut faire l'objet d'un recours introduit au Conseil d'Etat par toute personne justifiant d'un intérêt. A cet égard, les conditions de recevabilité et la procédure ne diffèrent pas selon que le recours est introduit contre la liste établie par une autorité communale ou contre la liste établie par le Gouvernement wallon, de sorte que la disposition attaquée n'entraîne pas non plus de recul du droit à la protection d'un environnement sain.

B.7.4. Au surplus, la simplification et la rationalisation recherchées par le législateur décentral par l'adoption de la mesure attaquée devraient favoriser et non léser la protection des arbres, arbustes et haies remarquables. A cet égard, la partie requérante ne démontre pas en quoi cette mesure occasionnerait, pour les associations de défense de l'environnement, une surcharge financière incompatible avec l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la Convention d'Aarhus.

B.8. Le moyen unique n'est pas fondé.

B.9. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait grief à la disposition attaquée d'habiliter le Gouvernement wallon à établir une liste des travaux qui portent préjudice au système racinaire ou qui modifient l'aspect des arbres, arbustes ou haies remarquables. Ce grief ne figure pas dans la requête, dont la portée est limitée à la poursuite de l'annulation du mot « communale » dans la disposition attaquée. Il s'agit en conséquence d'un moyen nouveau qui n'est pas recevable pour cette raison.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 décembre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels