

Une condition imposant l'installation d'un système d'épuration individuelle est suffisamment précise, compte tenu notamment des conditions intégrales s'y appliquant

La requérante critiquait également la précision des conditions imposées par la partie adverse en matière d'égouttage. Le Conseil d'Etat rejette cependant le grief. En effet, après avoir considéré que les unités d'épuration individuelle inférieure ou égale à 20 équivalents-habitant sont des établissements de classe 3 soumis à déclaration², que ce type d'établissement est réglementé par des conditions intégrales³, et que, en l'espèce, le système d'épuration individuel envisagé ne nécessite pas l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme, le Conseil d'Etat considère que la condition est suffisamment précise et ne nécessite pas le dépôt de nouveaux plans ou des plans modificatifs après l'octroi du permis d'urbanisme.

Un cabinet médical constitue bien l'accessoire d'une habitation lorsqu'il représente 17 % de la superficie totale du projet

La requérante faisait enfin grief à la partie adverse de ne pas avoir examiné l'intégration du projet dans son environnement bâti et sa compatibilité avec le voisinage alors que, selon elle, la partie professionnelle du projet – un cabinet de kinésithérapeute – constitue une activité de services autorisée en zone d'habitat à caractère rural moyennant le respect des deux conditions visées à l'article D.II.25, alinéa 2, du CoDT, à savoir que l'activité ne met pas en péril la destination principale de la zone et qu'elle soit compatible avec le voisinage. Le Conseil d'Etat rejette le grief. Pour ce faire, il examine la superficie des différentes pièces composant respectivement les pièces de vie et le cabinet de kinésithérapie et relève que ce dernier représente approximativement 17 % de l'ensemble. Il relève ensuite que, dans ce contexte, « *ce cabinet peut ainsi être considéré comme un accessoire de la fonction résidentielle principale des lieux même s'il est occupé à des fins professionnelles dès lors que, selon toute vraisemblance, cette profession sera exercée in situ par l'occupant ou l'occupante de l'habitation à l'intérieur de celle-ci sur une surface limitée* ». Il en conclut qu'il n'y avait pas lieu de vérifier que les deux conditions visées à l'article D.II.25, alinéa 2, du CoDT étaient remplies.

Julien LEJEUNE

C.E., 29 juin 2023, BAJ, n° 256.988

Motivation de l'usage modéré de la dérogation – Articulation de l'avis de la CCATM et de l'enquête publique

D'utiles précisions

Une dérogation au plan de secteur qui affecte le bien en zone agricole est demandée par des personnes qui ne sont

pas agriculteurs pour construire des garages (un double garage ainsi qu'un simple garage) ainsi qu'une remise. Elle est obtenue à l'appui d'une motivation insuffisante « dans la mesure où elle se contente d'avaliser le programme de construction des demandeurs de permis alors qu'il ressort du reportage photographique joint à la demande que ceux-ci jouissent déjà d'un garage du côté de la façade avant du bâtiment. »

Par ailleurs, l'arrêt juge qu'il n'y a pas d'articulation entre l'avis de la CCATM et l'enquête publique : aucune disposition n'empêche que la CCATM émette son avis avant d'avoir connaissance des résultats de l'enquête publique. L'article D.IV.37 du CoDT permet en effet que la CCATM émette son avis à un moment où l'enquête publique n'est pas encore terminée. On se permettra d'ajouter que le CoDT, en outre, n'impose pas de transmettre les observations émises au cours d'une procédure d'enquête publique à la CCATM qui n'aurait pas encore émis son avis.

Etienne ORBAN DE XIVRY

C.E., 11 juillet 2023, ASBL Conseil cynégétique de Spa-Stavelot- Stoumont e.a., n° 257.091

Demande d'annulation et de suspension du règlement communal de Stoumont interdisant le nourrissage du grand gibier – Article 58quinquiès de la loi du 1^{er} juillet 1973 sur la conservation de la nature (LCN) – Pouvoir de police complémentaire – Protection des espèces de la faune et de la flore – Interaction avec la loi du 28 février 1882 sur la chasse et au Code forestier – Portée matérielle de l'article 58quinquiès LCN – Principe du cumul des polices administratives – Principe d'indépendance des polices administratives – Obligation de consulter le Pôle ruralité, Section chasse (non)

Pouvoir de police complémentaire des communes en matière de conservation de la nature et réglementation du nourrissage du grand gibier : David contre Goliath ?

L'arrêt ici présenté concerne une problématique très complexe et contentieuse : la surdensité de grand gibier, en particulier du cerf et du sanglier, ses effets sur la forêt wallonne et le rôle que joue le nourrissage artificiel, organisé par les chasseurs, dans cette surpopulation. Ce nourrissage peut avoir deux fonctions :

- soutenir les populations de cervidés en hiver par l'apport de nourriture à des points de nourrissage (nourrissage « supplétif ») ;
- maintenir les populations de sanglier à l'intérieur des forêts pour éviter qu'ils aillent se nourrir dans les cultures et les prairies avoisinantes (nourrissage « dissuasif »).

2. Voir la rubrique 90.11 de la nomenclature des établissements classés.

3. Le Conseil d'Etat renvoie à l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 « fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle et du 6 novembre 2008 fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout ».

La commune de Stoumont, dont le territoire est couvert à 70 % de forêts et qui tire une part importante de ses revenus de l'exploitation forestière, a décidé d'adopter, le 29 septembre 2022, un règlement communal de conservation de la nature interdisant le nourrissage artificiel du grand gibier sur son territoire, sauf dérogation délivrée par le collège communal à des conditions strictes (absence d'alternative et soit circonstances météo exceptionnelles, soit risques de dégâts particulièrement importants aux cultures). La mesure prise était fondée sur l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, qui prévoit que :

« Les conseils communaux peuvent 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 Ministre qui a la Conservation de la nature dans ses attributions. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du pôle 'Ruralité', section 'Nature'. A 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. Les infractions à ces règlements et ces ordonnances sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément à la Partie VIII de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement. »

La délibération du conseil communal était motivée par la surdensité de grand gibier (cervidés et sanglier) dans les forêts de Stoumont, qui contribue à rompre l'équilibre forêt-gibier (par l'abrutissement notamment des jeunes pousses d'arbres) et à affecter la faune et la flore forestières (du fait de la prédation des sangliers sur les batraciens, reptiles, oiseaux, plantes à bulbe, etc.). Cette surdensité a aussi entraîné la suspension de la labellisation PEFC des forêts de la commune en 2021, soit une perte économique non négligeable. La commune justifiait son intervention par sa volonté de prendre des mesures plus strictes que celles prévues par les règles wallonnes en vigueur encadrant le nourrissage artificiel – à savoir l'article 12ter de la loi du 28 février 1882 sur la chasse et un A. Gouv. w. du 18 octobre 2012 – qui l'autorisent à certaines conditions.

Cette décision – ainsi que l'arrêté ministériel approuvant ledit règlement – a fait l'objet d'une demande de suspension et d'annulation par le conseil cynégétique territorialement compétent pour la zone et par une série de titulaires du droit de chasse sur des territoires inclus dans le périmètre de ce conseil, dont deux avaient demandé une dérogation, sans succès.

Premier moyen – contours et cumul des polices de la chasse et de la conservation de la nature

Dans leur premier moyen, les parties requérantes reprochaient à la commune d'avoir modifié les règles régionales sur le nourrissage (plus souples) au moyen d'un règlement communal, d'avoir assorti ces règles de sanctions pénales renvoyant à la Partie VIII du Livre I^{er} du Code de l'environnement, alors que l'article 58quinquies et l'article 197, § 3, du Livre I^{er} précité n'autoriseraient les communes à incriminer, par voie de règlement, que des infractions visées par les législations relevant du Code de l'environnement (reprises à son art. D.138), à l'exception de la loi sur la chasse et du Code forestier.

Prima facie, le Conseil d'Etat examine d'abord la base légale du règlement attaqué, qui, dans son préambule, ne vise pas l'article 12ter de la loi sur la chasse réglementant le nourrissage, mais fait parfois référence à l'A. Gouv. w. du 18 octobre 2012 dans son dispositif (notamment la fixation des dates d'interdiction, cohérente avec celles reprises dans l'arrêté). Le Conseil d'Etat juge que ce n'est pas pour autant que cet arrêté constitue un fondement du règlement attaqué et qu'en tout état de cause, « selon l'enseignement de la Cour de cassation, le fait que le fondement légal indiqué au préambule est inexact est sans incidence sur la légalité d'un arrêté. Il suffit qu'il ait un fondement légal ». Il note également que l'arrêté ministériel approuvant le règlement ne vise que l'article 58quinquies LCN et que la procédure administrative suivie (notamment la consultation de la Section nature du Pôle ruralité, et non sa Section chasse) est celle prévue par cette disposition uniquement. Il s'agit donc bien de mesures de police de conservation de la nature et non de mesures de police régulant la chasse.

Le Conseil d'Etat rappelle les contours de la police de la conservation de la nature, fixés par l'article 1^{er} LCN. Il précise que « Le règlement communal attaqué justifie en substance l'interdiction de nourrissage du grand gibier qu'il impose, par le constat d'une surdensité du grand gibier dans les forêts de la commune qui a des effets négatifs sur la forêt, la faune et la flore, parmi lesquelles figurent des espèces et des habitats protégés. Il s'agit donc bien d'assurer la protection des espèces animales et végétales non gibiers. L'interdiction du nourrissage artificiel du grand gibier afin de contribuer à remédier à une prolifération de ce gibier de nature à nuire à la protection des espèces végétales et animales non gibiers et du biotope forestier, ressortit au domaine de la police de la conservation de la nature. La mesure et l'objectif poursuivi par le règlement attaqué entrent dans le champ d'application de la police de la conservation de la nature. Aucune disposition de la loi du 12 juillet 1973 ne permet d'exclure l'application de l'article 58quinquies, s'il s'agit de protéger la faune et la flore non-gibiers contre des dégâts causés par du gibier ou même par un grand gibier devenu trop abondant. Visant expressément 'la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers', l'article 58quinquies exclut que le règlement communal de conservation de la nature se donne pour objet la protection du gibier mais il n'écarter pas l'intervention du conseil communal lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des espèces animales non-gibiers contre des nuisances causées par le gibier » (nous soulignons).

Le Conseil d'Etat confirme que l'adoption d'un règlement communal sur base de l'article 58quinquies LCN n'interfère pas illégalement avec la loi sur la chasse : « Par application du principe du cumul des polices administratives, la seule circonstance que le nourrissage du grand gibier peut également être réglé par la législation sur la chasse ne suffit pas à exclure l'intervention du conseil communal sur la base de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée, pour autant qu'il reste dans le domaine d'application de cette loi. Les différentes polices peuvent en effet se cumuler dans leur champ d'application respectif et ces champs d'application peuvent se recouper. » Et d'ajouter que « la législation sur la chasse ne règle pas la question du nourrissage du grand gibier de manière à ce point complète qu'elle ne laisserait plus de place à une intervention des conseils communaux dans le domaine de la conservation de la nature. Notamment, elle ne permet pas à l'autorité ayant en charge la police de la chasse d'interdire, à des fins de protection des espèces végétales ou animales non-gibiers,

tout nourrissage dissuasif des sangliers ou tout nourrissage supplétif du grand gibier, sur le territoire d'une commune menacée par leur prolifération ». L'article 12ter de la loi sur la chasse n'habilite pas le Gouvernement à ajouter des interdictions non prévues.

Le Conseil d'Etat observe que « *le nourrissage artificiel des animaux sauvages, y compris 'gibiers', n'apparaît pas en soi comme une activité dont la réglementation ressortirait exclusivement au droit de la chasse, comme le sont, par exemple, les plans de tir, la fixation de la date d'ouverture et de fermeture de la chasse ou la détermination de certains modes de chasse. Le nourrissage éventuel peut d'ailleurs concerner d'autres personnes que les chasseurs et avoir d'autres fins que la chasse. En de telles hypothèses, la question du nourrissage du grand gibier se trouve donc réglée par deux polices administratives spéciales distinctes* ». Le fait, notamment, que l'article 12ter, § 3, de la loi sur la chasse autorise le Gouvernement « *à accorder des dérogations strictement limitées dans le temps aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 4, dans l'intérêt notamment de la conservation de la nature ou à des fins sanitaires* » ne modifie pas ce constat.

Selon le Conseil d'Etat, « *il ne s'agit pas d'un concours entre la police générale communale et une police spéciale mais d'un concours entre deux polices administratives spéciales, celle de la chasse et celle de la conservation de la nature. Relevant de deux polices administratives spéciales distinctes, organisées par des législations différentes, les deux réglementations doivent être respectées et appliquées de manière cumulative dès lors que le législateur n'en a pas décidé autrement, afin de permettre la prise en charge de tous les aspects de l'ordre public que le législateur a voulu assurer* ». La Haute juridiction fait remarquer que la LCN interagit déjà sur d'autres points avec la chasse, comme par exemple en l'interdisant dans les réserves naturelles (art. 11 LCN), et inversement (art. 7 de la loi sur la chasse, permettant d'organiser la destruction de gibier à des fins de conservation de la nature). Concernant la disposition de l'A. Gouv. w. « nourrissage » du 18 octobre 2012 autorisant le nourrissage du sanglier du 1^{er} octobre au 31 mars « *en cas d'imminence ou de présence de dégâts à l'agriculture dans le territoire de chasse concerné ou à proximité de celui-ci* » (contredite par le règlement communal attaqué, qui l'interdisait même dans ces circonstances), le Conseil d'Etat rappelle que « *Méconnaît le principe de la légalité, une règle ou une décision individuelle qui autorise un comportement interdit par une norme supérieure qui est applicable dans le domaine considéré. En l'espèce, en interdisant sur le territoire d'une commune le nourrissage de certains gibiers pour des motifs liés à la police de la conservation de la nature, le règlement communal n'enfreint pas la hiérarchie des normes et ne viole pas une norme qui, adoptée dans le contexte d'une autre police, autorise ce nourrissage à certaines conditions, pour des motifs liés à la réglementation de la chasse. Les requérants ne démontrent pas que le règlement communal attaqué rend impossible ou exagérément difficile l'application de la législation sur la chasse par l'autorité compétente. En tout état de cause, l'article 12ter de la loi du 28 février 1882 précitée est loin de garantir un droit inconditionnel à procéder au nourrissage, puisque, d'une part, il interdit le nourrissage du sanglier autrement qu'à titre dissuasif et, d'autre part, interdit le nourrissage du grand gibier sauf dérogations.* » Et de conclure qu'« *en adoptant, dans un espace limité à tout ou partie du territoire communal et sur la base d'une habilitation expresse donnée par la loi sur la conservation de la nature, des dispositions plus strictes que celles que contient*

la loi sur la chasse et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité, le conseil communal n'a pas pris un règlement 'contraire' à cette loi ou cet arrêté au sens de l'article L-1122-32, alinéa 2, du CWaDeL ni méconnu le principe de la légalité. »

Quant à la question du renvoi, s'agissant de la répression des infractions, au Livre I^{er} du Code de l'environnement, le Conseil d'Etat ne constate aucune violation de l'article 197, § 3, qui énonce que le conseil communal peut incriminer en tout ou en partie, par voie de règlement communal, des faits constitutifs d'infractions de troisième et quatrième catégories aux dispositions, sous la seule exception de celles visées à l'article D.138, alinéa 1^{er}, 1° (loi sur la chasse) et 10° (Code forestier). En effet, le règlement communal est pris uniquement sur base de la LCN, à l'exclusion de ces deux législations. Le moyen n'est donc pas considéré comme sérieux *prima facie*.

Deuxième moyen – non-respect de l'article 58quinquies LCN et de l'obligation de motivation adéquate – indépendance des polices

Dans leur second moyen, les parties requérantes critiquaient les actes attaqués dans la mesure où, à leur estime, l'article 58quinquies LCN n'autoriserait les communes qu'à prendre des mesures plus strictes que celles contenues dans la LCN mais pas de prendre des mesures plus strictes que celles prises en vertu de la législation sur la chasse, dont fait partie l'A. Gouv. w. du 18 octobre 2012 (première branche). Elles critiquaient également le caractère adéquat de la motivation du règlement, au motif qu'il ne tient pas en compte le rôle dissuasif du nourrissage et qu'il supprime, en interdisant celui-ci, la possibilité de prévenir et diminuer les dégâts de gibier. Le règlement, en supprimant le nourrissage, aurait même pour effet de rendre plus difficile le tir des animaux en surdensité (seconde branche).

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 58quinquies LCN autorise l'adoption de mesures plus strictes « *que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers* », soit des « *mesures complémentaires en matière de conservation de la nature* », comme l'indique l'intitulé du décret du 6 avril 1995 qui avait inséré cette disposition dans la LCN. Les « *dispositions supérieures* » citées ne sont pas uniquement celles de la LCN, mais visent « *toutes dispositions supérieures, fussent-elles donc contenues dans d'autres législations, du moment qu'elles sont relatives à 'la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers'* ».

Le Conseil d'Etat juge que « *En conséquence, l'interdiction qu'énonce le règlement communal attaqué s'analyse comme une mesure plus stricte que les dispositions supérieures précitées, adoptée conformément à l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973, en vue d'assurer la protection renforcée des espèces végétales ou animales non gibiers sur le territoire communal, celui-ci étant menacé par la prolifération du grand gibier, nourri artificiellement et risquant d'aller au-delà des capacités d'accueil naturelles des milieux forestiers.* » Cette première branche du moyen n'est pas jugée sérieuse.

Sur la seconde branche, le Conseil d'Etat rappelle que le règlement communal est un acte réglementaire non soumis à l'obligation de motivation formelle. Il répète que « *le moyen se fonde sur la prémisse erronée que le règlement attaqué a été adopté 'en matière de chasse'* ». Il ajoute une analyse de l'acte attaqué à la lumière du principe d'indépendance

des polices, « qui s'applique aux relations entre les actes juridiques » et qui « signifie que l'acte pris en application d'une police administrative déterminée ne doit pas tenir compte ni appliquer des décisions ou règles qui sont prises en exécution d'une autre police si ce n'est par l'effet de mécanismes propres à cette première police. En effet, il n'appartient pas en principe à une autorité mettant en œuvre une police spéciale, de fonder sa mesure sur des considérations relevant spécifiquement d'une autre police spéciale. Partant, il n'incombait pas, en l'espèce, aux parties adverses de vérifier si le projet de règlement était ou non conforme à la réglementation de la chasse ou aux objectifs poursuivis par celle-ci ». Il considère que les actes attaqués sont justifiés par des motifs de protection de la faune et de la flore et que de tels motifs justifient légalement l'interdiction de principe du nourrissage posée par les actes attaqués. Ces motifs trouvent appui dans les nombreux documents versés au dossier administratif (rapport audit PEFC, visualisation des dégâts de gibier à Stoumont, étude scientifique équilibre forêt-gibier, etc.) et dans l'avis du Pôle ruralité, Section nature. Le Conseil d'Etat observe en outre que l'autorité communale a pris en compte le risque de dégâts aux cultures en prévoyant un mécanisme de dérogation en cas de risque de dégâts « particulièrement importants ». Il reconnaît explicitement que « si le nourrissage permet de maintenir les populations de cervidés et de suidés à l'intérieur des forêts et préserver ainsi l'agriculture, il peut aussi favoriser une pression démographique au sein des forêts y mettant dans certains cas en péril la biodiversité ». A nouveau, sur ces bases, le Conseil d'Etat juge que le deuxième moyen n'est pas sérieux *prima facie*.

Troisième moyen – non-respect de la procédure prévue pour adopter des arrêtés d'exécution de la loi sur la chasse

Les parties requérantes reprochaient également aux parties adverses d'avoir omis de consulter le Pôle Ruralité, Section chasse, alors que l'article 12ter de la loi sur la chasse le prévoit pour l'adoption des arrêtés en lien avec le nourrissage. Le moyen est rejeté puisque le règlement critiqué ne trouve pas son fondement dans cette disposition mais uniquement dans la LCN. Il ajoute que « L'absence de modification préalable des règles relatives au nourrissage du grand gibier dans le cadre de la législation sur la chasse ou l'absence de consultation des instances représentatives des chasseurs sont dénuées de pertinence pour établir une violation du principe de la légitime confiance dans l'exercice de la police administrative de la conservation de la nature. »

La demande de suspension est donc rejetée, faute de moyens sérieux *prima facie*.

Cet arrêt vient utilement éclairer la portée et le potentiel de l'article 58quinquiès pour prendre des mesures de conservation de la nature « complémentaires » au niveau communal, dont on sous-estime souvent l'étendue et l'utilité, tant il est vrai que, face à certaines menaces particulières, un renforcement local des mesures de protection peut se justifier. Qu'il fût nécessaire d'invoquer l'indépendance des polices pour justifier la légalité du règlement pourrait cependant être débattu, dans la mesure où le règlement communal attaqué a uniquement imposé, à un échelon géographique très restreint, des restrictions supplémentaires par rapport à la réglementation du nourrissage prise en vertu de la loi sur la chasse, sans contredire, nous semble-t-il, des interdictions que celle-ci aurait édictées.

Charles-Hubert BORN

5. Cours et tribunaux

Cass., 1^{er} avril 2022, n° C.21.0184.F/1

Convention de vente – Demande d'annulation au motif de l'illicéité de l'objet – Création d'une situation infracti-onnelle sur le plan urbanistique – Article 98, § 1^{er}, 2° et 5°, du CoBAT – Condition suspensive – Nullité

La vente d'un bien immobilier, même subordonnée à une condition suspensive, peut être illicite si elle est conclue sans le permis qui était requis en raison de sa conclusion

Un compromis de vente a été signé entre les parties portant sur deux lots situés dans deux immeubles de commerce et de rapport. La vente est conclue sous la condition suspensive « de l'accord inconditionnel, écrit et définitif » de la commune sur la division de ces immeubles en deux unités (commerce et logement) dans un délai d'un an. Constatant le défaut d'initiative dans le chef du vendeur pour faire avancer la procédure sur le plan urbanistique, ce dernier ayant

d'ailleurs consenti un bail sur une partie des biens vendus entravant de la sorte l'exécution de la vente, l'acquéreur décide de l'assigner devant le Tribunal de commerce de Bruxelles afin de faire prononcer la résolution de la vente pour inexécution fautive et d'obtenir des dommages et intérêts.

Le tribunal fit droit à la demande de l'acquéreur. Ce jugement fut toutefois réformé par la Cour d'appel de Bruxelles. La cour estima que la vente conclue entre les parties avait pour objet de réaliser une division qui était soumise à permis en vertu de l'article 98, § 1^{er}, 2° et 5° du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). Ce faisant, selon la cour, la vente comportait un objet illicite étant entendu qu'elle crée une situation irrégulière sur le plan urbanistique. Étant donné que la disposition précitée du CoBAT est d'ordre public, la vente était affectée d'une cause de nullité absolue. Par conséquent, la cour débouta l'acquéreur de sa demande en résolution et en paiement de dommages et intérêts.

L'acquéreur se pourvoit en cassation. Dans un moyen unique, il estime que « la vente d'un bien qui ne peut valablement se réaliser que moyennant l'obtention d'une autorisation administrative est licite si elle est conclue sous la