

une dérogation au plan de secteur moyennant l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme; qu'en l'espèce, il n'apparaît pas qu'un tel permis aurait été demandé; que, dans le cadre de la procédure de certificat de patrimoine, la Commission royale des monuments, sites et fouilles a donné le 23 juin 2004 au ministre-président du Gouvernement wallon l'avis de «[proscrire] toute espèce d'intervention dans le site classé», ajoutant: «Certes, celui-ci sera, tôt ou tard, le siège d'éboulements non provoqués mais il s'agira là d'un processus naturel en accord avec le caractère du site protégé»; que dans cet avis, la Commission royale fait des observations relatives à la sécurité et rappelle que l'arrêté du 8 avril 2004 du ministre-président a énoncé les mesures qui pouvaient être prises sans recourir à des éboulements contrôlés;

Considérant que le moyen, dans cette mesure, est sérieux;

Considérant que la demanderesse expose notamment que «porter atteinte à un site classé comme exceptionnel par la Région wallonne est [...] constitutif d'un risque de préjudice grave au patrimoine naturel et paysager que l'article 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. tend à conserver et développer» et que «les travaux de destruction sont irréversibles et donc difficilement réparables»;

Considérant que la destruction, ne fût-ce que dans les limites prévues par l'arrêté attaqué, d'une partie d'une zone naturelle au sens de l'article 38 du Code wallon précité causerait à cette zone un préjudice irréparable;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies,

Décide:

Article 1^{er}

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté pris par le bourgmestre d'Aywaille le 7 juillet 2004 prescrivant des travaux au site «la Heid des Gattes» à Sougné-Remouchamps.

(...)

OBSERVATIONS

POLICE GÉNÉRALE ET URBANISME

L'affaire de la Heid des Gattes à Aywaille livre depuis quelques années de magnifiques problèmes d'articulation des polices administratives.

Il faut dire que la falaise rocheuse en question fait l'objet d'un luxe de prescriptions administratives. C'est est un site classé depuis 1952, un élément du patrimoine exceptionnel depuis 2002; elle constitue une réserve naturelle agréée depuis 1989; elle est dans une zone naturelle au plan de secteur. Les dangers d'éboulement plusieurs fois vérifiés ont conduit à l'adoption d'arrêtés de police générale. La circulation au pied de la falaise a été interdite. Le bourgmestre a

décidé le dynamitage afin de traiter une fois pour toutes le risque d'atteinte à la sécurité publique. Le problème est que cette explosion fera sans doute disparaître une partie de l'objet protégé et notamment la joubarbe d'Aywaille, plante endémique dont les seules stations connues sont situées sur la Heid des Gattes.

Un premier arrêt du Conseil d'Etat annoté dans cette revue (M. PÂQUES, «Un conflit de valeurs: la sécurité publique ou la survie de la joubarbe?», note sous C.E., 25 septembre 1995, *LRPBO ASBL et autres c/la Région wallonne et la Commune d'Aywaille*, n° 55.378, *Amén.*, 1996, pp. 207 à 211; également sous cet arrêt les observations de Ch.-A. MORAND et de G. MARTIN) a rejeté un recours en suspension contre un premier arrêté du bourgmestre qui n'a finalement pas été exécuté. Le recours en annulation a ensuite été rejeté pour défaut de dépôt de mémoire en réplique par le requérant (C.E., 3 juillet 1996, *LRPBO ASBL et autres*, n° 60.642).

En mars 2004, le bourgmestre a une nouvelle fois prescrit le dynamitage en s'efforçant toutefois de ménager la flore et en soutenant que le principe de proportionnalité était respecté. Le Gouvernement wallon s'est opposé à l'exécution de l'acte en se fondant sur l'article 206 du C.W.A.T.U.P. qui articule police générale et police des sites. L'article 206, § 3, permet au Gouvernement d'apprécier les intérêts protégés par la police spéciale des sites et de suspendre un arrêté de démolition de police générale (sur la portée exacte de l'art. 206 et la jurisprudence de la Cour d'arbitrage: M. PÂQUES, «Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement», *Communes et Région: quel partenariat pour le XXI^e siècle?*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie et CDGEP, U.C.L., 1999, pp. 167 à 186, in fine). Dans une longue motivation, le Gouvernement a jugé que la menace pour la sécurité publique n'était pas à ce point imminente qu'il y avait lieu de faire exploser la falaise et que d'autres mesures plus respectueuses des objets protégés par la législation de police spéciale des sites étaient possibles. Dans un arrêt du 29 avril 2004, (*Dodrimont et Commune d'Aywaille*, n° 130.838), le Conseil d'Etat a rejeté le recours en suspension d'extrême urgence en jugeant que le risque de préjudice grave difficilement réparable lié à l'exécution immédiate de l'arrêté de suspension n'était pas établi. On retiendra le considérant final de l'arrêt: «Considérant que, mis à part l'étendue du dynamitage prévu, le dispositif de l'arrêté du 29 mars 2004 (qui se limite aux zones répertoriées sous les n^{os} 28 et 38) est rigoureusement identique à celui du 23 août 1994 qui n'a jamais été mis en œuvre; qu'il n'est pas contesté que la route située en contrebas du site et la rivière à cet endroit sont interdites d'accès depuis le 27 mai 1993; que les occupants saisonniers du camping établi irrégulièrement à proximité, dont les parties requérantes exposent qu'il pourrait être inondé en cas d'éboulement massif de la falaise produisant une crue de l'Amblève en période de hautes eaux – dont elles ne prétendent pas que ce serait le cas actuellement –, en ont été évacués; que l'acte dont la suspension de

l'exécution est demandée a pour seul effet de différer une mesure de dynamitage de la falaise mais ne paralyse pas le pouvoir de police de l'autorité communale qui reste notamment en mesure d'ordonner l'évacuation totale dudit camping; que l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, lié à l'exécution immédiate de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée, durant une période de nature à justifier le recours à la procédure prévue en cas d'extrême urgence n'est pas établie; que la demande est irrecevable».

Le bourgmestre a pris un nouvel arrêté de police générale le 7 juillet 2004. Cette fois, les mesures sont plus douces: il s'agit d'un démontage mécanique de certaines zones et de la pose de filets. Le Gouvernement n'a pas suspendu sur la base de l'article 206.

L'arrêté est soumis au Conseil d'Etat et la suspension demandée en extrême urgence. La requérante, l'A.S.B.L. Ardennes Liégeoises, soutient que l'arrêté est contraire au plan de secteur qui affecte le bien à la zone naturelle (art. 38 du C.W.A.T.U.P.).

La question posée est donc bien de savoir si l'arrêté de police générale doit être conforme au plan de secteur. La règle d'indépendance des polices conduirait à répondre négativement. Le principe d'indépendance, encore appelé principe de séparation ou d'autonomie des polices, détermine la validité d'actes juridiques. La légalité d'un acte juridique adopté sur la base d'une législation de police donnée, s'apprécie par rapport à celle-ci et l'autorité qui adopte l'acte ne doit pas faire intervenir dans son appréciation des considérations fondées sur une autre réglementation de police. D'un point de vue administratif, la règle est commode: la tâche de l'administration est bien délimitée, les motifs pertinents de l'acte se déterminent aisément, le contrôle juridictionnel est facilité.

On sait toutefois que cette règle connaît une importante exception. Par exception notable à la règle d'indépendance des polices, tous les actes individuels qui entrent dans le champ d'un acte à portée réglementaire doivent y être conformes, même lorsque l'acte individuel se rattache à une autre législation de police que celle sur la base de laquelle l'acte réglementaire a été pris⁽¹⁾⁽²⁾. La valeur réglementaire du plan de secteur s'impose aux actes relevant d'autres polices qui entrent dans son champ d'application. Cette exception s'applique aussi au rapport entre le plan et l'arrêté de police générale.

Tel est en tout cas le sens de l'arrêt annoté du Conseil d'Etat prononcé le 18 août 2004, Association sans but lucratif Ardennes Liégeoises (n° 134.321), qui suspend l'arrêté du bourgmestre pour défaut de conformité à la définition de la zone naturelle. Le Conseil d'Etat observe au passage que la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme aurait éventuellement permis d'obtenir une dérogation au plan. Nous en déduisons que cette dérogation aurait alors bénéficié à l'arrêté de police générale. Tel est à notre avis le sens de l'article 132bis du C.W.A.T.U.P.

La nécessité d'un permis d'urbanisme avant l'exécution de l'arrêté de police générale relève quant à elle du cumul des polices administratives. En principe, le

permis est nécessaire. Dans le rapport du permis d'urbanisme avec la police générale, la règle du cumul a connu une exception dans le cas de l'extrême urgence d'une démolition⁽³⁾. Toutefois, pour déroger au plan, la voie du permis semble nécessaire. Il est incertain que l'urgence déjà admise pour déroger à la condition de permis d'urbanisme préalable permette aussi la dérogation au plan de secteur. La compatibilité avec le plan est en effet une condition de validité de l'arrêté de police générale comme le Conseil d'Etat l'a jugé dans l'arrêt. Elle ne se confond pas avec la question du cumul qui s'adresse à l'acte matériel (poser le filet, démolir...) et qui a pour portée que cet acte matériel n'est licite que s'il bénéficie du feu vert de toutes les législations de police qui prétendent s'y appliquer.

Signalons encore une appréciation intéressante de la condition de préjudice grave difficilement réparable.

La question de la condition de préjudice dans le cas du recours d'une association de défense de l'environ-

(1) Pour un examen plus général, B. JADOT, «La diversité des systèmes législatifs affectant l'environnement permet-elle que les autorités publiques mènent des politiques et prennent des décisions contradictoires?», *Amén.*, 1989, pp. 90 et s.; M. PÂQUES, «Combinaison des polices administratives», *Amén.*, numéro spécial, 2000, pp. 60 et s.

(2) Cette règle s'appliquait même dans le rapport entre un acte individuel de compétence fédérale (comme une autorisation d'implantation commerciale) et un acte réglementaire de compétence régionale comme un plan de secteur (not. C.E., 14 janvier 1987, *Masurel*, n° 27.372). Elle serait peut être abandonnée dans cette hypothèse particulière par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de la nouvelle loi 13 août 2004 relative aux implantations commerciales (*Doc. parl.*, Ch. repr., 51 1035/1, p. 31; toutefois un deuxième avis, in Doc. 51 1035/5).

(3) Sur ce sujet et les conditions de proportionnalité, notre étude «Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement», précitée.

nement est délicate⁽⁴⁾. Néanmoins il est admis que ce préjudice peut être moral et personnel. Ainsi l'A.S.B.L. L'Érablière demandait la suspension d'un permis d'exploiter un centre d'enfouissement technique (CET) qui devait s'implanter en détruisant une petite érablière d'éboulis et en en contournant une grande alors que ce type d'habitat naturel est «prioritaire» aux sens d'une directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages⁽⁵⁾ et que la Région wallonne devait le protéger provisoirement par application de cette directive. Le moyen jugé sérieux dans l'arrêt *L'Érablière* du 4 avril 2001 est remarquable puisqu'il est pris directement de la violation la directive par la Région. Quant à l'autre condition qui nous importe ici: «que le risque de préjudice à ce site reconnu de très grand intérêt biologique doit être tenu pour grave et est difficilement réparable; qu'en ce qui concerne la petite érablière, il suffit de constater qu'une des deux plages d'érablières présente sur le site sera détruite par l'implantation du CET; que le risque d'atteinte à l'intégrité de cet habitat naturel prioritaire est contraire aux principes inscrits dans l'objet social de l'ASBL requérante et est dès lors de nature à causer à celle-ci un préjudice moral grave et difficilement réparable personnel»⁽⁶⁾.

Dans l'affaire qui donne lieu à l'arrêt annoté, le requérant est une association sans but lucratif qui fait valoir un intérêt collectif au recours. Il ne semble pas que l'association requérante soit l'association gestionnaire de la réserve, cette dernière est l'A.S.B.L. Ardenne et Gaume (suivant l'information donnée dans l'arrêt précité du 29 avril 2004). La requérante doit en principe démontrer qu'elle subit un risque de préjudice personnel. Quant à ce préjudice le Conseil d'Etat juge: «Considérant que la demanderesse expose notamment que «porter atteinte à un site classé comme exceptionnel par la Région wallonne est [...] constitutif d'un risque de préjudice grave au patrimoine naturel et paysager que l'article 1^{er}, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. tend à conserver et développer» et que «les travaux de destruction sont irréversibles et donc difficilement réparables»; Considérant que la destruction, ne fût-ce que dans les limites prévues par l'arrêté attaqué, d'une

partie d'une zone naturelle au sens de l'article 38 du Code wallon précité causerait à cette zone un préjudice irréparable».

Cette interprétation souple de la condition de préjudice combine utilement l'action qui met en œuvre l'intérêt collectif et l'efficacité du recours en suspension.

Michel PÂQUES

(4) Voir, C.E., 10 janvier 1996, *A.S.B.L. Action et défense de l'environnement de la vallée de la Seme et de ses affluents*, n° 57.439 qui refuse la possibilité de la constitution d'un tel préjudice sur la base d'un argument qui condamnerait aussi l'intérêt à agir dans un intérêt collectif; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 499; aussi la difficulté in C.E., 10 janvier 2003 et 31 janvier 2003, *SA Immo Jaspe et a.*, n°s 114.363 et 115.344 (et notre présentation in *Amén.*, 2003/3, p. 192) s'agissant de l'environnement lié au bien approprié par une société: «Considérant que le risque de perte de luminosité, tel qu'il est invoqué à titre personnel, ne peut être admis dans le chef des requérantes; que des personnes morales telles que les sociétés requérantes ne peuvent, en effet, par nature, ressentir un tel préjudice; qu'en ce que les requérantes invoquent ce même risque de préjudice dans le chef des personnes physiques occupant leur immeuble, il s'agit d'un préjudice par répercussion lequel ne peut être invoqué isolément mais seulement à l'appui de celui que le demandeur en suspension a personnellement subi; que les requérantes n'étant pas fondées à se prévaloir à titre personnel d'un risque de préjudice lié à la perte de luminosité, elles ne peuvent non plus invoquer ce risque de préjudice par répercussion dans le chef des personnes physiques occupant leur immeuble»; «Considérant en ce que les requérantes invoquent, à titre personnel, une atteinte aux qualités urbanistiques et patrimoniales de leur immeuble, que ce risque peut s'analyser soit en un préjudice d'ordre esthétique, qui n'est pas susceptible d'être ressenti par des personnes morales telles que les sociétés requérantes, soit en un préjudice d'ordre financier (dépréciation de l'immeuble), qui serait réparable par équivalent et ne pourrait pas non plus être pris en considération; qu'il s'ensuit que les requérantes ne sont pas fondées à invoquer ce risque de préjudice à titre personnel; que, pour les raisons exposées ci-dessus, elles ne sont pas non plus fondées à invoquer ce risque de préjudice par répercussion dans le chef des occupants de leur immeuble, ni dans le chef des propriétaires et occupants de l'immeuble RTT, ni dans le chef de «la population bruxelloise dans son ensemble, respectueuse de son patrimoine»».

(5) *J.O.C.E.*, L 206/7, 22 juillet 1992.

(6) C'est nous qui soulignons. C.E., 4 avril 2001, *A.S.B.L. L'érablière et Commune de Nassogne*, n° 94.527. Dans le même sens, le second arrêt *L'Érablière* du 1^{er} juin 2001 (n° 96097) qui suspend le permis d'urbanisme.