

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 115.656 du 11 février 2003

A. 129.468/XIII-2822

En cause : **l'association sans but lucratif LIGUE ROYALE
BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX,**
en abrégé "**L.R.B.P.O.**",

ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
rue du Ruisseau 55
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Robert JOLY, avocat,
avenue du Val Saint-Georges 2
5000 Namur.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 19 novembre 2002 par l'association sans but lucratif LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX, tendant à la suspension de l'exécution de "la décision du Ministre wallon de l'Agriculture et de la Ruralité du 5 décembre 2001 visant la restitution de son permis de chasse, retiré en date du 21 novembre 2001, à Monsieur DELIN";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 2003 fixant l'affaire à l'audience du 20 janvier 2003 à 14.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le 3 mars 2000, Jules DELIN est condamné par le Tribunal de première instance de Charleroi du chef de délits de chasse (chasse à la bécasse en dehors des époques fixées par le Gouvernement, nuitamment et en bande, accompagnée du refus de remettre l'arme à l'agent verbalisant) et de port d'arme sans motif légitime à un mois d'emprisonnement et à deux cents francs d'amende ainsi qu'à verser un franc à la requérante, partie civile dans la cause au pénal.

2. Le 7 novembre 2000, la Cour d'appel de Mons condamne Jules DELIN à un mois de prison et à quatre cents francs d'amende en ne retenant que les préventions de chasse à la bécasse en dehors des époques fixées par le Gouvernement, nuitamment et en bande ainsi que de port d'arme sans motif légitime. La requérante, partie civile au pénal, est déboutée de ses prétentions et le jugement mis à néant sur ce point.

3. Le 21 novembre 2001, le directeur des pouvoirs locaux de la partie adverse demande à Jules DELIN de restituer le permis de chasse en application des articles 7 et 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 relatif aux permis et aux licences de chasse.

4. Le 30 novembre 2001, le conseil de Jules DELIN adresse au Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité le recours visé à l'article 11, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 précité. Ce recours invoque la circonstance selon laquelle

Jules DELIN a introduit contre la condamnation de la Cour d'appel de Mons un recours en grâce auprès du Roi, recours qui aurait pour effet de "suspendre le dispositif de l'arrêt de condamnation en sorte que la décision de retrait serait prématurée".

5. Le 5 décembre 2001, le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité prend la décision suivante qui constitue l'acte attaqué :

" Monsieur le Directeur,

Concerne : Permis de chasse N° 1501273 octroyé à Monsieur Jules DELIN - Procédure de retrait.

J'accuse réception de votre courrier de ce 21 novembre 2001 m'informant de votre décision de retirer le permis de Monsieur DELIN, en application des articles 7 et 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 relatif aux permis et aux licences de chasse.

L'intéressé a introduit au Cabinet un recours contre cette décision en date du 30 novembre dernier.

En application de l'article 11, § 5, de l'arrêté susvisé et suite à l'entretien intervenu au sujet de ce dossier, je souhaite que le permis retiré soit restitué à Monsieur DELIN".

6. Le 13 juin 2002, le conseil de la requérante, citant un article de presse du 10 avril 2002 indiquant que le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la partie adverse avait restitué le permis à Jules DELIN, adresse un recours à la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement en indiquant avoir demandé le 18 avril 2002 l'accès aux documents administratifs relatifs au retrait du permis de chasse.

7. Le 23 septembre 2002, les services de la partie adverse envoient à la requérante les documents sollicités;

Considérant que la partie adverse soulève trois exceptions d'irrecevabilité;

Considérant qu'en premier lieu, elle fait valoir ce qui suit :

" Il importe de souligner que le dernier alinéa de l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 indique qu'à défaut pour le Ministre de statuer sur le recours introduit par le chasseur dans un délai de 4 mois à dater de l'introduction de celui-ci, le recours est assimilé à une acceptation.

Cela implique donc que si la partie requérante obtenait la suspension des effets de l'acte attaqué, voire l'annulation de l'acte attaqué, cela ne représenterait aucun intérêt, dans la mesure où Monsieur DELIN pourrait conserver son permis";

Considérant que la partie adverse méconnaît une différence essentielle existant entre la procédure en annulation et la procédure en suspension; qu'en effet, si l'annulation d'un acte administratif emporte la disparition ex tunc dudit acte - et donc celui-ci est censé n'avoir jamais existé du moins sous certaines réserves -, la suspension porte sur l'exécution dudit acte - c'est-à-dire qu'il est privé de tout caractère exécutoire - et non sur son existence; qu'ainsi, un acte administratif dont la suspension de l'exécution est décidée existe toujours; qu'en pareille hypothèse, il ne peut être soutenu que le ministre n'a pas pris de décision dans le délai de quatre mois de sorte que l'expiration du délai n'emporte pas acceptation au sens de l'article 11, § 5, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 relatif aux permis et licences de chasse; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse soulève encore deux exceptions qu'elle expose comme suit :

" Point B :

Est recevable le recours formé contre un acte juridique unilatéral faisant grief.

Il est avéré que le vocable «faire grief» signifie produire des effets de droit qui font immédiatement grief au requérant.

Or, en l'espèce, on ne voit pas en quoi rendre son permis de chasse à un individu met en péril la survivance et la sauvegarde de l'espèce des bécasses des bois (objet social de la requérante).

Monsieur DELIN n'est pas un prédateur aussi redoutable à lui tout seul (voir aussi le point consacré au préjudice grave difficilement réparable).

Point C :

La requérante doit disposer de la capacité, de la qualité et de l'intérêt à agir.

L'article 19, alinéa 1, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat définit l'intérêt comme un avantage procuré par l'annulation ou la suspension postulée.

Cet intérêt doit être suffisamment individualisé eu égard au fait que le recours au Conseil d'Etat n'est pas un recours dans l'intérêt général, dans l'intérêt de la légalité ni un recours populaire (CE n° 27.953 du 20/05/1987).

Or, dans le cas d'espèce, on ne voit pas en quoi la restitution du permis de chasse de Monsieur DELIN porte grief à la requérante et par conséquence, où se trouve l'intérêt pour l'ASBL de suspendre la décision de restitution.

L'intérêt n'est pas à suffisance individualisé.

Ce recours ne comporte pas d'intérêt in specie mais prend des connotations de recours populaire d'une asbl protectrice des oiseaux face aux chasseurs en général.

Il en est pour preuve la requête elle-même qui énonce vouloir faire exemple de l'affaire pour instaurer une véritable sanction à l'égard des chasseurs.

Il y est dit : «les conséquences de ce retrait peuvent sensibiliser beaucoup plus de chasseurs... Le fait de rendre son permis... constitue un acte incitant à des pratiques infractionnelles pour son bénéficiaire mais également pour d'autres chasseurs»;

Considérant que l'objet social de l'association requérante, défini à l'article 2 de ses statuts, consiste notamment en "l'exercice et le développement de toute activité visant à améliorer et à renforcer la protection, la conservation et l'étude de toute espèce d'oiseau sauvage" et "s'étend également à la faune sauvage, soit européenne, soit autre, à la flore et à l'avifaune"; que, selon le même article, "l'association pourra, entre autres et de façon non limitative, accomplir tout acte se rapportant, soit directement, soit indirectement, à cet objet et poursuivre par tout moyen légal, certains objectifs prioritaires en faveur tant de toute espèce d'oiseau sauvage que de la faune, la flore et l'avifaune et notamment : (...) exiger l'application stricte de toute disposition légale, de quelque nature que ce soit dont l'objet est la protection et/ou la conservation des espèces, tant animale que végétale";

Considérant que l'un des objectifs des dispositions relatives au permis de chasse, en particulier de celles qui ont trait à la restitution de ce permis alors que le titulaire de ce dernier a été condamné pour infraction à la législation sur la chasse, est de veiller à la protection des espèces animales qui y sont visées; que le présent recours est conforme à l'objet social précité de la requérante et est suffisamment individualisé et circonscrit pour ne pas devenir pour autant une action populaire puisque la restitution de son permis à son titulaire - qui a été condamné pour infraction à la législation sur la chasse pour avoir tiré des bécasses en dehors des périodes autorisées - alors que, de plus, la règle de principe établie par la réglementation sur les permis de chasse est le retrait dudit permis, a pour effet de permettre à nouveau à cette personne de chasser, ce qui est en relation directe avec l'objet social précité; que les exceptions, qui d'ailleurs mêlent des notions d'intérêt au recours et de préjudice grave difficilement réparable, celle-ci étant propre au référé et distincte de celle de grief, laquelle se rattache à l'intérêt, ne peuvent être accueillies;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la demande, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce que, première branche, l'acte attaqué ne contient aucune motivation formelle, et en ce que, seconde branche, la référence qu'il contient à "l'entretien intervenu au sujet de ce dossier" est lacunaire dès lors qu'il n'est pas précisé avec qui "l'entretien" a eu lieu et que le dossier administratif ne contient aucun document y relatif;

Considérant que la partie adverse répond comme suit :

- " La partie requérante soutient que l'acte ne contient aucune motivation adéquate et suffisante, arguant du fait que le Ministre ne s'est pas épanché longuement sur la motivation alors qu'il réformait une décision dont recours, ainsi que du fait que le Ministre fait référence à l'audition du fonctionnaire délégué sans que le procès-verbal de cet entretien ne soit joint à l'acte administratif.

Or, la requérante énonce elle-même que le Ministre dispose après l'entretien en question d'un large pouvoir d'appréciation.

De plus, il est de jurisprudence constante que le but de cette obligation de motivation inscrite dans les dispositions de la loi du 29 juillet 1991 est de permettre au destinataire de l'acte à portée individuelle de savoir sur quel motif s'est basée l'administration pour prendre sa décision.

C'est pourquoi quand l'acte litigieux fait référence à un autre document, celui-ci doit avoir été connu du destinataire (CE n° 75.389 du 22 juillet 1998 et CE n° 67.541 du 22 juillet 1997).

La question est donc de savoir qui en est le destinataire.

S'agissant d'un acte juridique unilatéral à portée individuelle concernant le permis de chasse de Monsieur DELIN, le destinataire est nécessairement Monsieur DELIN.

C'est donc lui et lui seul qui peut invoquer une méconnaissance de l'acte invoqué dans la motivation et non tout autre tiers s'intéressant directement ou indirectement à la question de la chasse en général";

Considérant qu'il résulte de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que tout acte administratif de portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, en droit et en fait, adéquate; qu'une telle obligation constitue une condition de légalité de l'acte de sorte que l'illégalité d'un tel acte qui méconnaîtrait la loi du 29 juillet 1991 peut être soulevée par toute personne qui y a intérêt; qu'ainsi, ce n'est pas seulement le destinataire de l'acte mais toute personne qui justifie d'un intérêt à soutenir l'illégalité de l'acte, qui peut invoquer la violation de la loi précitée;

Considérant que l'article 11, § 5, alinéa 2, de l'arrêté précité du 4 mai 1995 impose que le ministre ne prenne sa décision sur le recours dont il est saisi qu'"après avoir entendu le fonctionnaire compétent";

Considérant qu'en l'espèce, d'une part, l'acte attaqué se réfère à "l'entretien intervenu au sujet de ce dossier"; qu'il n'y est même pas précisé avec qui l'entretien a eu lieu; qu'aucune pièce du dossier administratif ne révèle le contenu de ce que l'arrêté requiert comme étant une "audition" et non seulement un entretien, l'audition étant en effet un acte de procédure, ce que n'est pas un entretien; que si l'acte attaqué ne doit pas répondre à tous les arguments exprimés lors de l'audition, il doit au moins viser de

manière précise ladite audition et révéler que celle-ci a été prise en considération, même si la décision ne la suit pas;

Considérant, d'autre part, que l'acte attaqué n'expose aucunement les motifs de la restitution de son permis à Jules DELIN;

Considérant qu'en ses deux branches, le moyen est manifestement sérieux;

Considérant qu'au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué, la requérante expose que le détournement de pouvoir est un acte grave constituant l'illégalité par excellence, que lorsqu'un moyen pris du détournement de pouvoir est considéré comme sérieux, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'acte atteint de ce vice, qu'il y a lieu de considérer le risque d'atteinte à l'équilibre écologique et le préjudice biologique, que le retrait du permis de chasse est la véritable sanction aux délits de chasse pour les chasseurs aisés qui ont les moyens de payer l'amende; que, selon elle, les conséquences de ce retrait peuvent sensibiliser beaucoup plus les chasseurs qui ne peuvent plus exercer leur passion et perdent leur bail en forêt domaniale, que tel est le cas du bénéficiaire de l'acte attaqué qui a également vu la procédure d'adjudication de son bail de chasse suspendue; qu'elle ajoute que l'acte attaqué empêche le bénéficiaire de prendre conscience de ses actes et lui permet de conserver son droit de chasse, que le fait de rendre un permis à un braconnier récemment condamné constitue un acte incitant à des pratiques infractionnelles renouvelées, que le bénéficiaire risque de se croire à l'abri de toute répression, que ce sentiment risque de se propager dans le milieu de la chasse et de démotiver les agents forestiers face à ce laxisme; qu'elle soutient que la situation et le préjudice écologique sont graves lorsqu'on sait que le bénéficiaire a chassé la bécasse de nuit et au printemps, que cette chasse est particulièrement nuisible car elle s'attaque à une population diminuée par la mortalité hivernale, que l'acte attaqué constitue une incitation à pratiquer la chasse en période très sensible, qu'elle rappelle que, selon l'arrêt n° 32.953 du 11 août 1989, la bécasse est une espèce d'intérêt national devenue rare et que la suspension de l'exécution d'un permis de bâtir a été ordonnée sur cette base; qu'elle en conclut qu'un tel risque de préjudice grave est difficilement réparable et que ce risque résulte également des conséquences d'un tel acte sur le fonctionnement du service public car il a été pris en violation de toute équité, bafouant ainsi la justice et entraînant une perte de confiance de la population dans le service public, constitutive d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, ainsi que l'a décidé l'arrêt n° 56.039 du 25 octobre 1995;

Considérant que si le maigre dossier administratif ne permet pas de comprendre les motifs de l'acte attaqué et si ce dernier est dépourvu de toute motivation

formelle, ce qui le rend illégal, ceci rend subsidiaire la question de l'éventuel détournement de pouvoir; que si le fonctionnaire régional a l'obligation de faire restituer le permis de chasse en cas de condamnation pour un délit de chasse, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995 relatif aux permis et licences de chasse permet un recours contre cette mesure automatique de telle sorte qu'il ne peut se déduire de la seule remise du permis au chasseur qu'il y a eu détournement de pouvoir;

Considérant que, conformément à l'article 1^{er}bis de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, la bécasse des bois appartient à la catégorie petit gibier et est dès lors susceptible d'être chassée; que la chasse à la bécasse est permise en Région wallonne durant une période de deux mois et demi; qu'ainsi, les articles 10 et 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mai 2001 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2006, sont rédigés comme suit :

" Art. 10. Les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à tir au petit gibier, avec ou sans appelants non mutilés et non aveuglés ou leurres, sont fixées comme suit :

- 1^o perdrix grise : du 1^{er} septembre au 30 novembre;
- 2^o lièvre : du 15 octobre au 31 décembre;
- 3^o coq faisan : du 15 octobre au 31 janvier;
- 4^o poule faisane : du 15 octobre au 31 décembre;
- 5^o bécasse des bois: du 15 octobre au 31 décembre.

La chasse à la perdrix grise et la chasse au lièvre sont uniquement autorisées sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé.

Art. 11. L'affût à la bécasse des bois est ouvert du 15 octobre au 15 novembre. Il peut être pratiqué pendant la demi-heure suivant le coucher du soleil et pendant la demi-heure précédant son lever";

que la bécasse des bois ne figure pas à l'annexe 1 de la directive n° 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages; qu'à supposer que la bécasse des bois soit un animal rare, force est cependant de constater qu'aucun recours en suspension ou en annulation émanant de la requérante n'a été déposé contre l'arrêté du Gouvernement du 17 mai 2001 précité; que, quant à la circonstance que le bénéficiaire de l'acte attaqué chasserait ou aurait l'intention de chasser en dehors des périodes réglementées, il s'agit d'une simple affirmation à propos d'une conduite future délictueuse pour laquelle la possession d'un permis de chasse n'est nullement requise puisqu'elle s'effectuerait illégalement en sorte que la restitution du permis de chasse ne saurait être à l'origine du préjudice du moins considéré sous cet aspect;

Considérant que le préjudice moral subi par la requérante si un sentiment d'impunité devait exister dans le chef du bénéficiaire ne trouve aucun fondement concret

suffisant et n'est ni grave ni difficilement réparable, un éventuel arrêt d'annulation pouvant procurer à la requérante cette satisfaction;

Considérant qu'on n'aperçoit pas en quoi le bon fonctionnement d'un service public est perturbé par l'acte attaqué qui contribuerait à une perte de confiance dans le service public; qu'en l'occurrence, le service public administratif a fonctionné puisque le permis a été réclamé dès que la condamnation a été connue des services de l'administration même s'il a fallu un an entre la condamnation et la décision administrative pour laquelle aucun pouvoir d'appréciation n'existe; que la seule circonstance que l'autorité administrative saisie d'un recours décide la restitution d'un permis n'est pas, en soi, révélatrice d'un mauvais fonctionnement du service public dès lors que, à l'inverse de l'autorité administrative de premier degré, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation;

Considérant qu'il s'ensuit que le risque de préjudice grave difficilement réparable, tel qu'il est allégué, n'est pas établi;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le onze février deux mille trois par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.