CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.281 du 22 mai 2017

207.498/XV-3216

En cause : **1. l'a.s.b.l. Fédération des Chasseurs au Grand Gibier de Belgique,**
2. HENNEMANN Marcel (décédé),
3. MARECHAL Guy,
4. DÈOM Bernard,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes.

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Robert JOLY, avocat,
avenue du Val Saint Georges 2
5000 Namur.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 28 décembre 2012, l'a.s.b.l. Fédération des Chasseurs au Grand Gibier de Belgique, Marcel Hennemann, Guy Maréchal et Bernard Déom poursuivent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier, publié au *Moniteur belge* du 29 octobre 2012.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. le premier auditeur Pol DEBROUX a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 novembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 décembre 2016.

M^me^ Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e^ Bernard PÂQUES, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Robert JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Recevabilité

Considérant que Marcel Henneman est décédé le 17 août 2015; qu'aucun acte de reprise d'instance n'a été déposé; que son nom doit être biffé de la liste des requérants;

Considérant que Guy Maréchal et Bernard Déom sont détenteurs de baux de chasse en cours de validité; que leur recours est recevable;

IV. Les dispositions attaquées et leur contexte

L'article 12*ter* de la loi de la loi sur la chasse du 28 février 1882 indique :

> « § 1. À l'exception du sanglier, le nourrissage du grand gibier est interdit.
> § 2. Toutefois, après avis du Conseil, le nourrissage peut être autorisé ou rendu obligatoire à titre supplétif, aux conditions fixées par le Gouvernement, entre le 1^er^ novembre et le 30 avril, dans un ensemble de territoires biologiquement homogène.
> § 3. Le Gouvernement peut, après avis du Conseil, accorder des dérogations strictement limitées dans le temps aux dispositions des §§ 1^er^ et 4, dans l'intérêt de la science, de la conservation de la nature ou à des fins sanitaires.
> § 4. Le nourrissage du sanglier ne pourra être effectué qu'à titre dissuasif en vue de protéger les cultures de dégâts importants et aux conditions fixées par le Gouvernement, après avis du Conseil ».

Le préambule de l'acte attaqué et ses articles 3, 12 et 15 se présentent comme suit :

« Vu la loi du 28 février 1882 sur la chasse, l'article 12*ter* modifié par le décret du 14 juillet 1994;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 mai 2003 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier;

Vu l'avis du Conseil supérieur wallon de la Chasse, donné le 10 mai 2012;

Vu l'avis 52.000/4 du Conseil d'État, donné le 12 septembre 2012, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant la surdensité du grand gibier observée en plusieurs endroits de la Région wallonne;

Considérant que le nourrissage artificiel du grand gibier a pour effet d'augmenter la disponibilité alimentaire;

Considérant que cette disponibilité alimentaire accrue favorise, à l'instar d'autres facteurs, des niveaux élevés de population de grand gibier;

Considérant que cette surdensité de grand gibier a pour effet de rompre l'équilibre entre la faune et la flore;

Considérant qu'elle porte en outre atteinte à la préservation et à la restauration de la biodiversité en milieu rural et forestier, ainsi qu'aux cultures agricoles et aux peuplements forestiers;

Considérant qu'il est d'intérêt général d'atteindre une réduction très significative des populations de grand gibier afin de rétablir l'équilibre agro-sylvo-cynégétique;

Considérant dès lors la nécessité de fixer des conditions adéquates de nourrissage du grand gibier dès cette année cynégétique;

Considérant que les niveaux de population de grand gibier, ainsi que les conditions et la typologie des milieux naturels et agricoles diffèrent au Nord et au Sud du Sillon Sambre et Meuse;

Considérant que ces différences justifient l'adoption de régimes distincts au Nord et au Sud du Sillon Sambre et Meuse concernant le nourrissage du grand gibier,

(…)

Article 3.

Tout nourrissage du grand gibier au Nord du Sillon Sambre et Meuse est interdit.

Au Sud du sillon Sambre et Meuse, le nourrissage supplétif du grand gibier et le nourrissage dissuasif du sanglier sont autorisés aux conditions fixées par le présent arrêté et moyennant avertissement préalable adressé au fonctionnaire compétent.

Article 12.

Le nourrissage dissuasif du sanglier est permis uniquement durant la période comprise entre le 1er avril et le 30 septembre.

Article 15.

Un point de nourrissage dissuasif du sanglier ne peut pas être établi sur une superficie boisée inférieure à cinquante hectares d'un seul tenant.

Des nourrissages supplémentaires peuvent être établis, à concurrence d'un point de nourrissage par superficie de deux cent cinquante hectares de bois d'un seul tenant.».

L'article 16, § 2, porte une disposition transitoire produisant ses effets jusqu'au 31 mars 2015.

V. Fond

A. Moyen unique

1. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un moyen unique de la violation de l'article 12*ter* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, des articles 105 et 108 de la Constitution, de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, du principe d'égalité et de l'excès de pouvoir; qu'ils interprètent l'article 12*ter* de la loi sur la chasse en ce sens qu'il pose le principe général de la possibilité de procéder au nourrissage du sanglier toute l'année, à titre dissuasif, en vue de protéger les cultures des dégâts qu'ils pourraient causer, et qu'il n'habilite le Gouvernement qu'à fixer les modalités de ce nourrissage, sans avoir à l'autoriser ou l'interdire;

qu'ils exposent les principes relatifs au pouvoir réglementaire du Gouvernement wallon en se référant aux articles 105 et 108 de la Constitution et à l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'ils citent la jurisprudence de la Cour de cassation («si le pouvoir exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article 67 de la Constitution (ancienne numérotation), ne peut étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de la loi, il lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit») et l'arrêt n° 97.800 du 12 juillet 2001 qui a sanctionné un arrêté qui imposait le respect d'un critère géographique pour la reconnaissance alors que ce critère géographique ne découlait pas de l'économie de la loi, rien dans la loi ne mentionnant une répartition géographique des licences; qu'ils appliquent les principes ainsi rappelés au cas d'espèce;

qu'ils reproduisent ensuite l'article 3 de l'arrêté attaqué et soutiennent qu'en interdisant purement et simplement le nourrissage des sangliers au nord du sillon Sambre et Meuse, ainsi qu'en l'interdisant au sud de ce sillon sur les superficies de moins de 50 hectares de bois d'un seul tenant, le Gouvernement a excédé son pouvoir d'exécution; qu'ils considèrent également que la limitation du nourrissage dans le temps (du 1er avril au 30 septembre) viole le principe même de la loi et son économie générale qui est de protéger les cultures; qu'ils dénoncent une différence de traitement entre le nourrissage supplétif, qui est interdit entre le 1er novembre et le 30 avril, et le nourrissage dissuasif qui n'a fait l'objet d'aucune restriction temporelle lors de l'adoption de l'article 12*ter* en 1999; qu'ils citent divers passages des travaux parlementaires qui illustrent cette volonté de protéger les cultures :

> « Néanmoins, une dérogation reste possible notamment en vue de prévenir des dégâts importants, et plus particulièrement dans le cas des sangliers. Cette possibilité devrait permettre, en attendant la restauration et l'aménagement des habitats tant agricoles que sylvicoles, de maintenir les sangliers au coeur des massifs forestiers et d'éviter par là des dégâts trop importants en milieu agricole» (*Doc. Parl. wal.*, 246 (1993-1994), n° 1, p. 5);
>
> « Permettre de prévenir les dégâts importants que causent les sangliers aux cultures alors que le milieu sylvicole ne les nourrit plus suffisamment» (*Doc. Parl. wal*., 246 (1993-1994), n° 13);
>
> « S'agissant des dégâts en prairie, le sanglier, grand gibier omnivore, est opportuniste. Son régime alimentaire est composé d'environ 90 % de végétaux et 10 % d'animaux (vers, larves, insectes, petits rongeurs,...). La ration quotidienne d'un sanglier de 60 Kg se compose de 3 Kg de végétaux et de 200 gr de nourriture variée d'origine animale.

Pour couvrir ses besoins en protéines, animale et végétale, le sanglier fouine le sol et retourne le gazon des prairies ou des pelouses. Il fréquente les prairies en toute saison de l'année.

S'agissant du maïs, très appétant, celui-ci est très recherché par le sanglier. Dès le semis, lorsque le sol est encore meuble, le sanglier n'hésite pas à suivre les lignes de plantation, prélevant grain par grain. Au stade vert, avant épiaison, le maïs est moins recherché. Par contre, au stade laiteux des épis, à la fin de l'été, le maïs est très convoité par le sanglier. Au-delà de ce stade laiteux de maturité et jusqu'à la récolte, le maïs reste très vulnérable.

S'agissant des céréales, le sanglier occasionne déjà des dégâts sur les semis, l'animal recherchant les résidus de récolte précédente. Mais c'est surtout au stade de l'épiaison et de la maturation jusqu'à la récolte que le sanglier opère. Il couche les tiges pour égrener».

Considérant que les requérants dénoncent l'interdiction du nourrissage dissuasif à partir du 1er octobre, les récoltes de maïs et de pommes de terre n'étant pas terminées à cette date, et soutiennent que l'arrêt brutal du nourrissage incite le gibier à se précipiter sur les cultures encore présentes, sans possibilité pour le chasseur d'éviter les dégâts aux cultures par le nourrissage dissuasif; qu'ils terminent par des réflexions sur le débat «philosophique» qui sous-tend l'arrêté : le nourrissage augmenterait le nombre de sangliers par l'augmentation du taux de reproduction et la diminution du taux de mortalité hivernale, bien que d'autres facteurs jouent également un rôle, mais les autorités ne donneraient pas aux chasseurs les moyens d'éliminer davantage de sangliers, l'allongement de la période de chasse du 7 au 31 janvier 2013, hormis le week-end, étant insuffisant; qu'ils estiment qu'en tout état de cause, c'est au législateur à intervenir;

Considérant que dans leur dernier mémoire, ils rappellent l'historique de l'adoption du décret du 14 juillet 1994 ayant modifié la loi sur la chasse et le contenu des arrêtés du Gouvernement wallon des 11 mai 1995, 17 juillet 1997, 28 mai 2003 et 18 octobre 2012 qui ont réglé successivement le nourrissage des sangliers; qu'ils exposent que les modalités admises ont varié, mais que jamais ce nourrissage dissuasif n'a été interdit pour la période du 1er octobre au 31 mars; qu'ils soulignent l'absence de certitude scientifique sur les effets du nourrissage dissuasif et le constat d'une hausse des populations de sangliers partout en Europe malgré des pratiques de nourrissage très diverses; qu'ils citent des études selon lesquelles le nourrissage n'a qu'une faible influence sur l'accroissement rapide du nombre de sangliers, lequel serait principalement dû aux conditions climatiques augmentant la fructification forestière ainsi qu'à l'évolution de pratiques agricoles; qu'ils observent que même les auteurs qui considèrent que le nourrissage artificiel concourt à cet accroissement démographique le font en termes nuancés, incriminant surtout les exagérations; qu'ils contestent donc l'idée que la limitation du nourrissage artificiel pendant une partie de l'année permettrait de réduire de manière significative les populations existantes;

qu'ils développent ensuite les avantages du nourrissage dissuasif pour la protection des cultures, en citant des études françaises; qu'ils expliquent qu'un arrêt brusque du nourrissage dissuasif risque de provoquer ou d'accentuer le phénomène de dispersion des sangliers en dehors des massifs forestiers et donc d'augmenter les dégâts pour l'agriculture; qu'ils relèvent qu'en France, la solution préconisée est l'ajustement des plans et modalités de tirs et non la suppression du nourrissage dissuasif;

qu’ils concluent que l’arrêt du nourrissage n’aurait donc pas pour conséquence de réduire sensiblement les populations mais présente en revanche un haut risque d’augmentation des dégâts aux cultures;

2. Appréciation du Conseil d’État

Considérant que l’article 12*ter* de la loi sur la chasse du 28 février 1882 soustrait le nourrissage des sangliers à l’interdiction générale qui vise le nourrissage du grand gibier, mais ne l’érige pas en principe; qu’au contraire, le § 4 soumet cette pratique à certaines restrictions et limite sa finalité à la protection des cultures contre des dégâts importants; que le législateur a ainsi permis au Gouvernement d’en fixer les conditions, ce qui inclut la possibilité de l’interdire partiellement; que le préambule de l’arrêté attaqué justifie les mesures contestées par des raisons dont le dossier administratif permet de vérifier qu’elles ne sont pas erronées; que les requérants n’établissent ni erreur de fait, ni erreur manifeste d’appréciation, et que leur argumentation équivaut à contester l’opportunité de l’acte attaqué; que le moyen n’est pas fondé,

VI. Indemnité de procédure

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse demande une indemnité de procédure;

Considérant que le principe de l'indemnité de procédure a été introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État par l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 et que selon l'article 39 de cette loi, l'article en question s'applique à tout recours ou demande introduit à partir du 1er mars 2014; que le présent recours ayant été introduit le 28 décembre 2012, il n'y a pas lieu d'accorder d'indemnité de procédure;

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L’affaire est biffée du rôle en tant qu’elle est introduite par Marcel Hennemann.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le vingt-deux mai deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
M^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY