

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 241.663 du 29 mai 2018

220.057/XV-3228

En cause : **DESCARTES** Benoît,
ayant élu domicile chez
M^e Grégory CLUDTS, avocat,
rue de la Cambre 22D/9
1200 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 19 août 2016 par Benoît Descartes, qui demande l'annulation de la décision prise par le directeur de la direction de Namur du département de la Nature et des Forêts de la DGO3 du SPW, signée le 20 juin 2016, décidant que «le territoire de Monsieur Benoît Descartes reste entièrement dans le Conseil cynégétique de l'Hermeton ou il est scindé de telle façon à ce que au moins la partie à l'est de la N5 n'adhère pas au conseil cynégétique des Lacs»;

II. Procédure

Un arrêt n° 239.473 du 20 octobre 2017 a ordonné la réouverture des débats et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 27 mars 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 17 avril 2018 à 9 heures 30.

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

M^e Grégory CLUDTS, avocat, comparaisant pour le requérant, a été entendu en ses 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. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 239.473 du 20 octobre 2017, auquel il y a lieu de se référer.

IV. Premier moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'alinéa 2 de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques, de l'excès de pouvoir, de la méconnaissance de son propre pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation, et des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

qu'il cite l'article 4 de l'arrêté du 27 février 2014 précité, qui dispose comme suit :

« Lorsqu'un territoire de chasse se situe sur plusieurs espaces territoriaux et que le gibier peut y circuler librement, il peut relever d'un seul conseil cynégétique pour la totalité de sa superficie, moyennant l'accord des conseils cynégétiques concernés.

À défaut d'accord, le directeur décide du conseil cynégétique dont il relève, en tenant compte au mieux de l'intérêt de la gestion cynégétique.»

que, dans une première branche du moyen, il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir exercé le pouvoir discrétionnaire de décision qui lui est conféré en ouvrant une alternative et, ce faisant, en renvoyant la décision aux conseils cynégétiques concernés; qu'il invoque également l'article 1^{er}, 10°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques, définissant le territoire de chasse comme l'«ensemble des étendues contigües comprises à l'intérieur de l'espace territorial d'un conseil cynégétique, soit en totalité, soit pour la majeure partie et sur lesquelles un membre ou une association de membres du conseil cynégétique

possède et exerce son droit de chasse»; qu'il en déduit que la compétence du directeur est liée en pareil cas et qu'il ne pouvait que décider de rattacher son territoire de chasse au conseil cynégétique des Lacs parce qu'il «n'est [...] pas prévu réglementairement qu'un territoire de chasse fasse partie d'un conseil cynégétique lorsque la plus petite partie de sa superficie s'y situe»;

que, dans une deuxième branche du moyen, il soutient que «l'intérêt de la gestion cynégétique» ne peut pas permettre à l'administration de scinder un territoire de chasse entre deux conseils cynégétiques, l'alinéa 2 de l'article 4 de l'arrêté imposant de réserver un même sort à «la totalité de sa superficie»; que, selon lui, la *ratio legis* de cette disposition est que l'ensemble des parcelles formant un même territoire de chasse soient gérées de manière homogène par un même titulaire; qu'il affirme que le titulaire d'un droit de chasse ne peut pas se voir imposer le respect des statuts et du règlement d'ordre intérieur de deux conseils cynégétiques;

qu'en une troisième branche, le moyen dénonce le manque d'investigation de l'auteur de l'acte qui n'a pas vérifié s'il existait un désaccord tel que visé à l'alinéa 2 de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014; qu'il relève l'absence de décision du conseil d'administration du conseil cynégétique des Lacs; qu'il en conclut que l'administration n'était pas compétente et défend son intérêt à soulever ce grief, une annulation sur cette base lui permettant de réintroduire une demande auprès du conseil cynégétique des Lacs;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond notamment, sur la première branche, que l'auteur de l'acte attaqué a bien pris une décision conformément à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques : le territoire relèvera du conseil cynégétique de l'Hermeton ou, à défaut, il sera scindé pour dépendre des deux; qu'elle relève que cette position est dûment motivée;

qu'elle réfute l'argument tiré de la définition du territoire de chasse, figurant à l'article 1^{er}, 10°, en expliquant que la référence à la «majeure partie» dans cette définition résulte d'une erreur de rédaction; que, selon elle, la définition a été rédigée en relation avec le projet de l'article 4 du même arrêté, qui prévoyait qu'en cas de désaccord entre les deux conseils cynégétiques, le territoire de chasse relevait du conseil cynégétique dans l'espace territorial duquel il possède la plus grande partie de sa superficie; qu'elle explique que cette disposition en projet a été modifiée suite à l'avis du Conseil supérieur wallon de la chasse, mais que l'on a omis de modifier en conséquence la définition figurant à l'article 1^{er}, 10°;

que, dans son mémoire complémentaire après réouverture des débats, la partie adverse explique que l'auteur de l'acte attaqué a bien exercé sa compétence et tranché la question, en décidant que le territoire continuait à relever du conseil de l'Hermeton s'il restait non scindé, comme le souhaitait le requérant; qu'elle expose que la scission du territoire de chasse est mentionnée comme une option complémentaire dépendant de la seule volonté du requérant, qui n'a pu se méprendre à ce propos; qu'elle observe que le requérant n'a pas l'obligation d'adhérer à un seul conseil cynégétique et que l'indication de la possibilité de scission s'inscrivait dans la logique du devoir d'information d'un service public; qu'elle ajoute que l'obligation d'adhérer à un conseil cynégétique pour pouvoir tirer certaines espèces de gibier constitue une atteinte au principe constitutionnel du droit d'association et que celle-ci doit rester proportionnelle pour atteindre le but poursuivi, de sorte qu'il

n'y a pas lieu d'interdire la scission d'un territoire de chasse qui chevauche l'espace territorial de deux conseils cynégétiques;

C. Réplique

Considérant que le requérant réplique, sur la première branche, que «la partie adverse est infondée à déduire d'une version antérieure (et différente) du texte finalement adopté un quelconque argument (non développé dans la suite de son mémoire) : cet argument ne peut servir à motiver *a posteriori* l'acte attaqué»;

que, sur la deuxième branche, il soutient que la *ratio legis* est de scinder un territoire en deux, chaque partie relevant d'un conseil cynégétique, uniquement lorsque ces deux parties sont séparées par une limite difficilement franchissable, ce qui n'est pas le cas de la N5; qu'il affirme que l'intérêt de la gestion cynégétique doit s'apprécier au regard de cette condition, sous peine de conduire à des décisions (celles prises par les conseils cynégétiques, s'ils s'accordent) qui pourraient être contraires à l'intérêt de la gestion cynégétique puisque, si ce concept est différent de celui de libre circulation, il n'est applicable que lorsque le directeur intervient; qu'il conteste la position suivant laquelle la question du caractère franchissable ne doit pas être abordée parce que, pour lui, le caractère franchissable renforce l'idée que le peu de différences entre les gestions des deux conseils concernés ne peut motiver la décision; qu'il ajoute que la pratique de répartir le nombre de minima et maxima par territoire dans les conseils cynégétiques n'a aucune base légale ni dans l'article 1^{er} *quater* de la loi sur la chasse ni dans l'arrêté de l'Exécutif régional du 22 avril 1993 relatif au Plan de tir pour la chasse au cerf; qu'à son estime, la possibilité de «puiser dans un pot commun» entraîne une absence de grief pour la partie adverse dans l'examen de ce qui, pour elle, constitue l'intérêt cynégétique sauf à présumer que le requérant violera le plan de tir octroyé au conseil cynégétique des Lacs en dépassant les maxima, ce qui serait sanctionné sur la base de l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional du 22 avril 1993; qu'il termine en considérant que les développements relatifs à la note du Gouvernement sont incompréhensibles, qu'ils sont contraires à la position défendue par la partie adverse et justifient le rattachement de tout le territoire concerné au conseil cynégétique des Lacs;

que, sur la troisième branche, le requérant réitère sa critique qui consiste à nier l'existence d'une décision prise par l'organe compétent du conseil cynégétique des Lacs, à soutenir qu'il n'y a pas de différend et à considérer que le directeur n'était pas compétent pour prendre la décision attaquée; qu'il estime qu'à défaut d'avoir vérifié cette condition malgré ses messages, l'auteur de l'acte a manqué au principe de bonne administration et à son devoir de minutie;

D. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 invoqué au moyen dispose comme suit :

« Lorsqu'un territoire de chasse se situe sur plusieurs espaces territoriaux et que le gibier peut y circuler librement, il peut relever d'un seul conseil cynégétique pour la totalité de sa superficie, moyennant l'accord des conseils cynégétiques concernés.

À défaut d'accord, le directeur décide du conseil cynégétique dont il relève, en tenant compte au mieux de l'intérêt de la gestion cynégétique.»;

qu'il résulte de cette disposition qu'un territoire de chasse qui se situe sur plusieurs espaces territoriaux et au sein duquel le gibier peut circuler librement relève normalement de plusieurs conseils cynégétiques, soit ceux dans l'espace territorial desquels ses composantes se situent respectivement; que c'est seulement moyennant l'accord des conseils cynégétiques concernés, ou sur décision du directeur, qu'un tel territoire «peut» néanmoins relever d'un seul d'entre eux;

Considérant, sur la première branche du moyen, que le requérant ne peut être suivi lorsqu'il soutient que le directeur avait une compétence liée; que, comme l'explique la partie adverse, la mention de l'article 1^{er}, 10°, ne peut être interprétée comme impliquant d'office le rattachement d'un territoire de chasse au conseil cynégétique duquel relève la majeure partie de son étendue, ce qui serait inconciliable avec le contenu de l'article 4 exposé ci-avant et rendrait inutile l'intervention du directeur;

que, pour le surplus, la portée de l'acte attaqué se comprend par son contexte; que cet acte fait suite à une demande du requérant; qu'antérieurement, le territoire de chasse concerné relevait entièrement du conseil cynégétique de l'Hermeton et que le requérant a souhaité modifier ce rattachement au profit du conseil cynégétique des Lacs; que l'acte attaqué indique que le territoire de chasse concerné relève du conseil cynégétique de l'Hermeton «ou» (et non «où») qu'il sera scindé; que, ce faisant, l'auteur de l'acte a voulu exprimer qu'il rejetait la demande du requérant de voir son territoire entièrement rattaché au conseil cynégétique des Lacs tout en indiquant la possibilité d'une scission du territoire de chasse; que l'effet de droit actuel d'une telle décision ne peut être que de rejeter la demande et donc de maintenir le rattachement de l'ensemble du territoire de chasse au conseil cynégétique de l'Hermeton; que la formulation de la décision prête cependant à confusion dans la mesure où elle exprime une alternative; que les mots «ou il est scindé de telle façon à ce que au moins la partie à l'est de la N5 n'adhère pas au conseil cynégétique des Lacs» n'ont pas d'effet juridique propre et constituent une information; que, par souci de sécurité juridique, il y a lieu d'annuler ces mots; que la première branche est fondée, uniquement dans cette mesure;

Considérant, sur la deuxième branche du moyen, que le texte de l'article 4 précité suffit à démentir la thèse du requérant, l'appartenance à un seul conseil cynégétique n'y étant prévue que comme une possibilité; que, du reste, il ressort de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques que les conseils cynégétiques admettent en leur sein toute personne titulaire d'un droit de chasse sur un territoire compris dans leur espace territorial «soit en totalité, soit en partie»; que la contestation soulevée dans le mémoire en réplique quant à la notion

d'intérêt de la gestion cynégétique est tardive et obscure; que la deuxième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, sur la troisième branche du moyen, que le dossier comprend deux courriers électroniques indiquant que le conseil cynégétique des Lacs ne souhaitait s'adjoindre que la partie du territoire de chasse en cause qui est située à l'ouest de la N5; que cette position ressort du courrier électronique du secrétariat du conseil du 19 mai 2016, adressé en copie au président et à un autre administrateur, ainsi que du courrier électronique envoyé par son président au conseil du requérant en date du 31 mai; que la partie adverse n'avait pas de raison de mettre en doute la véracité de ces courriers, que le requérant ne taxe pas de faux; qu'il ressort de l'article 11, alinéa 2, des statuts de l'a.s.b.l. Conseil cynégétique des Lacs qu'elle est valablement représentée par le Président et un secrétaire conjointement; que le requérant a d'ailleurs saisi lui-même la partie adverse du problème par son courrier du 1^{er} juin 2016, sans avoir pu obtenir l'accord du conseil cynégétique des Lacs pour y être admis avec la totalité de son territoire de chasse; que, même s'il devait s'avérer que la question n'a pas été soumise au conseil d'administration, encore en résulterait-il qu'aucun accord n'aurait été exprimé par le conseil cynégétique des Lacs sur la solution souhaitée par le requérant, de sorte que le directeur pouvait trancher le problème avant l'ouverture de la saison de chasse; qu'à le supposer recevable, l'argument soulevé dans la troisième branche du moyen n'est pas fondé;

V. Second moyen

A. Argumentation du requérant

Considérant que le requérant prend un second moyen «de la violation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques, et notamment de son article 4, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1993 relatif au Plan de tir pour la chasse à l'espèce cerf, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation matérielle des actes administratifs, du principe de prudence, du principe de proportionnalité, du principe de minutie, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation»;

qu'il critique tout d'abord la motivation de l'acte attaqué en ce qu'elle relève la double appartenance de son territoire de chasse ce qui, selon lui, ne peut à elle seul servir de motivation à l'acte attaqué;

que, par ailleurs, il soutient que la N5 ne constitue pas une entrave à la libre circulation du gibier et relève que l'acte attaqué n'évoque qu'une voie à 4 bandes sans parler d'entrave à la libre circulation; que, selon lui, la motivation est inadéquate parce qu'en admettant qu'il existe bien une libre circulation des cervidés à l'intérieur de son territoire de chasse tout en considérant que la différence de gestion des populations de l'espèce cerf entre les deux conseils impose légalement que son territoire soit scindé ou repris en totalité dans le conseil de l'Hermeton, l'acte

attaqué est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une contradiction dans les motifs;

qu'il ajoute que la partie de son territoire de chasse situé dans le périmètre du conseil cynégétique de l'Hermeton est extrêmement réduite par rapport au territoire de ce conseil cynégétique et que cette donnée devait être prise en compte pour respecter les principes de motivation adéquate, de proportionnalité et du devoir de minutie;

qu'il critique la justification de la décision attaquée par les disparités entre les plans de tir applicables par les deux conseils cynégétiques dans l'intérêt de la gestion des populations de cervidés; qu'il reproduit les articles 1^{er}, § 1^{er}, et 1^{er} *quater* de la loi sur la chasse ainsi que les articles 1^{er}, 2 et 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 1993 relatif au Plan de tir pour la chasse au cerf; qu'il constate que ces dispositions permettent au président d'un conseil cynégétique de demander - et au directeur compétent d'approuver - un plan de tir spécifique pour un territoire de chasse; qu'il estime que des répartitions des maxima et des minima devraient être faites pour chacun des territoires de chasse alors que «à l'échelle de la Région wallonne, les directeurs ne procèdent pas à la ventilation, soit ils valident les répartitions entre secteurs et sous-secteurs déjà contenues dans la demande, soit visent des territoires en particulier à l'intérieur de certains conseils alors même que leurs décisions sont adressées au conseil cynégétique dans son ensemble»; qu'il se réfère à l'arrêt n° 223.682 du 3 juin 2013, dans lequel il est fait un sort particulier au territoire de 415 ha d'un des propriétaires, sans que cette distinction ne soit critiquée;

qu'il déduit donc des dispositions citées qu'il serait possible de prévoir un plan de tir particulier pour la petite partie de son territoire de chasse située à l'est de la N5, même si celle-ci relevait du conseil cynégétique des Lacs; qu'il affirme que, pour une gestion cynégétique meilleure, son territoire doit être intégré dans le conseil cynégétique des Lacs et que le directeur doit respecter la lettre et l'esprit de la réglementation en ventilant les plans de tirs par territoire de chasse; qu'il estime que s'il existe une pratique administrative contraire, elle ne peut lui être opposée; qu'il observe que le conseil cynégétique de l'Hermeton a consenti à son départ sans que cette décision ne soit contraire à l'intérêt de sa gestion cynégétique;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la mention de la double appartenance du territoire de chasse du requérant est un élément de fait qui ne saurait vicier la motivation de la décision attaquée;

que la libre circulation du gibier entre les deux parties du territoire de chasse est, en vertu de l'article 4 de l'arrêté précité, une condition pour que soit les conseils cynégétiques de commun accord, soit le directeur, puissent décider de rattacher un territoire de chasse à un seul conseil cynégétique malgré sa «double appartenance» géographique; que le requérant, qui souhaite éviter la scission et qui a lui-même sollicité l'application de l'article 4, est sans intérêt à critiquer l'acte attaqué sur ce point; que, par ailleurs, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la possibilité de franchissement de la N5 par le gibier rend caduques les considérations relatives à l'existence de plans de tir différents;

que l'argument tiré de l'hypothèse d'un plan de tir spécifique à une partie de son territoire de chasse, si celui-ci était englobé dans le conseil des Lacs, vise une possibilité dont ni les conseils cynégétiques ni la partie adverse n'ont l'obligation de faire usage; que le requérant n'a pas sollicité une telle mesure dans sa demande et qu'aucune motivation spécifique n'était requise à cet égard; que le Conseil d'État ne peut se substituer à l'appréciation de la partie adverse pour définir l'intérêt de la gestion cynégétique;

que la partie du territoire du requérant située à l'est de la N5 représente, selon la requête, 390 ha, pour 531 ha situés à l'ouest de cette route; qu'il ne s'agit donc pas d'une «petite partie» de son territoire de chasse; que, par ailleurs, même si ces 390 ha ne représentent qu'une petite partie de l'espace territorial de l'Hermeton, il ne s'agit pas d'une superficie à ce point minime que la partie adverse aurait dû motiver spécialement sur ce point le choix qu'elle a fait; que le moyen n'est pas fondé;

VI. Indemnité de procédure

Considérant que chacune des parties sollicite une indemnité de procédure;

Considérant que le présent arrêt annule partiellement l'acte attaqué; que la partie adverse n'obtient donc pas gain de cause; que, toutefois, cette annulation partielle prononcée par souci de sécurité juridique n'affecte pas le contenu de la décision attaquée; que le requérant n'obtient donc pas non plus gain de cause; qu'il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de procédure,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Dans la décision prise par le directeur de la direction de Namur du département de la Nature et des Forêts de la DGO3 du SPW, signée le 20 juin 2016, décidant que «le territoire de Monsieur Benoît Descartes reste entièrement dans le Conseil cynégétique de l'Hermeton ou il est scindé de telle façon à ce que au moins la partie à l'est de la N5 n'adhère pas au Conseil cynégétique des Lacs» sont annulés les mots «ou il est scindé de telle façon à ce que au moins la partie à l'est de la N5 n'adhère pas au conseil cynégétique des Lacs».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président,
M ^{me}	Simone GUFFENS,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY