

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.982 du 20 novembre 2020

A. 224.029/XV-3607

En cause : **l'association sans but lucratif LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX**,  
en abrégé "LRBPO",  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Alain LEBRUN, avocat,  
place de la Liberté 6  
4030 Grivegnée,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Robert JOLY, avocat,  
avenue du Val Saint Georges 2  
5000 Namur.

Parties intervenantes :

- 1. l'association sans but lucratif FÉDÉRATION WALLONNE DES CHASSEURS À L'ARC,**
- 2. l'association sans but lucratif VLAAMSE BOOGJACHT VERENIGING,**  
ayant toutes deux élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Grégory CLUDTS, avocat,  
rue de la Cambre 22/D  
1200 Woluwé Saint-Lambert,
- 3. l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES CHASSEURS AU GRAND GIBIER DE BELGIQUE,**
- 4. l'association sans but lucratif WALLONNE DU ROYAL SAINT-HUBERT CLUB DE BELGIQUE,**  
ayant toutes deux élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bernard PÂQUES, avocat,  
chaussée de Marche 458  
5101 Erpent.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 18 décembre 2017, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (LRBPO)

demande l'annulation de la note de l'inspecteur général du Département de la Nature et des Forêts aux directions des Services extérieurs datée du 7 juin 2016 ayant pour objet la chasse à l'arc et, d'autre part, une indemnité réparatrice de son préjudice moral de 50 euros par mois depuis le 8 juin 2016.

## *II. Procédure*

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 mars 2018, l'ASBL Fédération wallonne des chasseurs à l'arc et l'ASBL Vlaamse boogjacht vereniging demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 27 mars 2018.

Par une requête introduite le 12 mars 2018 les ASBL Fédération des chasseurs au grand gibier de Belgique et l'association wallonne du Royal Saint-Hubert club de Belgique demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 17 avril 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3, § 1<sup>er</sup>, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante, adverse, troisième et quatrième parties intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2020.

Par des courriers du 27 octobre 2020, l'affaire a été remise à l'audience du 17 novembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Par des courriels du 10 novembre 2020, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées de leur présence à l'audience.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, 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*

1. Le 30 septembre 2015, les services de l'administration centrale du Département de la Nature et des Forêts (DNF) examinent la question de l'incrimination pénale possible de la « battue à l'arc » et le directeur expose qu'il existe un jugement du 20 avril 2007 du Tribunal de première instance de Namur dans lequel le juge a constaté qu'aucune disposition légale n'interdisait la chasse à l'arc en telle sorte que cette pratique était autorisée même si elle n'était pas réglementée. Le directeur indique qu'il faut admettre que la chasse à l'arc en Région wallonne n'est interdite par aucune disposition légale ou réglementaire, que le fonctionnaire sanctionnateur tient compte de la jurisprudence et n'inflige donc pas d'amende administrative et que, dans l'état actuel de la législation, les agents ne sont donc pas en mesure de dresser procès-verbal pour chasse à l'arc, ne pouvant invoquer la transgression d'aucune disposition légale ou réglementaire. Il en conclut que cette situation est embarrassante dans la mesure où, dans l'esprit de tous, cette pratique serait interdite et que l'administration centrale adressera une note au ministre attirant son attention sur le problème et l'opportunité de clarifier la situation dans le futur arrêté quinquennal des ouvertures de la chasse.

2. Le 25 octobre 2017, le conseil de la partie requérante demande à l'inspecteur général du DNF à prendre connaissance d'une directive ou d'une circulaire prise par ses services au sujet de la chasse à l'arc.

3. Le 14 novembre 2017, le directeur général f.f. du DNF transmet au conseil de la partie requérante une copie du « transmis » du 7 juin 2016 aux services extérieurs de son département qui expose ce qui suit :

« Objet : Chasse à l'arc

La question de la légalité de la chasse à l'arc ayant encore été soulevée dernièrement ici et là par des chasseurs et les réponses apportées par les services extérieurs étant apparemment divergentes, puis-je à nouveau attirer votre attention et celle de vos agents sur le compte rendu ci-joint du point 5 du CoDep du 30 septembre 2015 ?

Pour votre bonne information, l'administration centrale a bien adressé en son temps une note au ministre afin d'attirer son attention sur la problématique de la chasse à l'arc. Le gouvernement n'a toutefois pas souhaité saisir l'occasion du nouvel arrêté quinquennal des ouvertures de la chasse pour clarifier la situation de la chasse à l'arc.

Il n'y a donc rien de changé en vue de la prochaine saison de chasse et dans l'état actuel de la législation sur la chasse, il n'y a donc pas de disposition légale ou réglementaire permettant de fonder un procès-verbal sanctionnant le fait de chasser à l'arc. [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

Les requêtes en intervention introduites par les ASBL Fédération wallonne des chasseurs à l'arc, Vlaamse boogjacht vereniging, Fédération des chasseurs au grand gibier de Belgique et l'association wallonne du Royal Saint-Hubert club de Belgique ayant été accueillies provisoirement, il y a lieu de les accueillir.

#### *V. Recevabilité*

##### *V.1. Thèses des parties*

Les première et deuxième parties intervenantes soulèvent une première exception dans laquelle elles exposent que la partie requérante ne peut poursuivre l'annulation que d'un acte administratif exécutoire, c'est-à-dire une décision devant produire, par elle-même, des effets de droit tels qu'ils lui fassent immédiatement grief. Elles soulignent que l'acte attaqué est une note de service qui ne fait qu'énoncer des instructions ou des recommandations. Elles relèvent que son auteur se borne à attirer l'attention de ses destinataires sur le compte rendu d'une réunion interne à l'administration et à informer que le Gouvernement wallon n'a pas souhaité prévoir un texte réglementant la chasse à l'arc. Elles écrivent que ce transmis conclut

qu'il n'y a rien de changé en vue de la prochaine saison de la chasse et que, dans l'état actuel de la législation sur la chasse, il n'y a donc pas de disposition légale ou réglementaire permettant de fonder un procès-verbal sanctionnant le fait de chasser à l'arc. Elles estiment que ce document n'interdit aucunement aux agents du DNF ou de l'Unité Anti-braconnage de dresser procès-verbal pour des faits de chasse à l'arc et que ce type de texte n'est donc pas non plus de ceux où l'autorité administrative, sous le couvert de circulaires, édicte de véritables décisions exécutoires, qui ajoutent à la réglementation en vigueur. Elles considèrent que l'auteur de l'acte attaqué se borne à donner une interprétation juridique, sans modifier le droit applicable ou en donner une interprétation contraire à la jurisprudence. Elles font valoir que l'acte attaqué peut tout au plus constituer une ligne de conduite que l'autorité se fixe de manière indicative et dont elle peut s'écarter. Elles rappellent, à cet égard, que le Conseil d'État a jugé qu'une circulaire qui n'énonce aucune règle de droit et qui ne constitue qu'un simple commentaire législatif ou qui se borne à rappeler les règles légales soit en faisant état de règles qui en découlent soit en formulant des recommandations, sans être assortie d'aucune sanction n'est pas susceptible, comme telle, de faire grief.

Les troisième et quatrième parties intervenantes soulèvent une exception similaire dans laquelle elles excipent de l'irrecevabilité du recours au motif qu'il convient de distinguer les circulaires interprétatives des circulaires réglementaires ou « fausses circulaires », seules les dernières étant susceptibles d'un recours devant le Conseil d'État. Elles rappellent que le Conseil d'État juge que, pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation, trois critères cumulatifs doivent être réunis, à savoir que la circulaire doit contenir des règles nouvelles et pas seulement informer son destinataire ou lui proposer une interprétation non contraignante de règles en vigueur, que la circulaire doit rendre ces nouvelles règles obligatoires et être rédigée à cet effet en termes impératifs et que l'auteur de la circulaire doit disposer du pouvoir d'imposer sa volonté au destinataire de son texte et de le sanctionner le cas échéant. Elles en déduisent qu'une circulaire interprétative, non susceptible de recours devant le Conseil d'État, est celle qui se limite soit à opérer un commentaire de dispositions existantes, soit à énoncer des instructions ou des recommandations aux agents de l'administration, sans contenir aucune règle de droit nouvelle par elle-même. Elles considèrent qu'une circulaire qui est, comme l'acte attaqué, dénuée d'effet juridique ne peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État et ce, quand bien même elle interpréterait la législation ou la réglementation en vigueur d'une manière erronée. Elles font valoir que la note qui constitue l'acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours. Elles relèvent que la partie requérante n'aborde pas la question de la recevabilité de son recours dans sa requête alors que l'acte attaqué ne constitue qu'une note de service interne portant

uniquement sur l'interprétation de la législation ou de la réglementation applicable en matière de chasse. Elles ajoutent qu'en exposant qu'il n'y a pas de disposition légale ou réglementaire permettant de fonder un procès-verbal sanctionnant le fait de chasser à l'arc, la note litigieuse n'a pas pour objet d'ajouter une nouvelle règle à cette législation ou réglementation. Elles font valoir que le caractère interprétatif et non contraignant de l'acte attaqué résulte également de la circonstance qu'il indique aussi que l'administration centrale a bien adressé en son temps une note au ministre afin d'attirer son attention sur la problématique de la chasse à l'arc mais que le gouvernement n'a toutefois pas souhaité saisir l'occasion du nouvel arrêté quinquennal des ouvertures de la chasse pour clarifier la situation de la chasse à l'arc. Elles en concluent qu'en l'absence de clarification, l'auteur de la note litigieuse n'entend qu'attirer l'attention des agents sur l'interprétation de la législation et la réglementation.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que l'impossibilité de répliquer aux mémoires en intervention, qui soulèvent des exceptions d'irrecevabilité, avant le dépôt du rapport de l'auditeur porte atteinte au droit au procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle allègue que le DNF est une organisation « de type militaire » où règne une discipline qui implique une ambiguïté entre les fonctions administrative et judiciaire. Elle soutient qu'une note de service tel que l'acte attaqué sera nécessairement ressentie au sein de cette administration comme étant un ordre formel impliquant une interdiction de dresser un procès-verbal. Elle indique que les usages au sein de ce service impliquent que les agents subalternes reçoivent des instructions de leurs supérieurs les invitant à cesser de verbaliser certaines infractions voire même certaines personnes, ce qui serait susceptible d'avoir une influence sur leur carrière en cas de refus. Elle écrit que les procès-verbaux sont « filtrés » par le directeur du centre extérieur du DNF qui ne les transmet pas tous au parquet, comme l'impose pourtant le Code d'Instruction criminelle. Elle fait également référence à des menaces de dissolution de l'unité anti-braconnage émanant d'un précédent ministre qui s'inscriraient dans un climat de tension permanente visant à contrôler, sinon à orienter ou à vinculer l'activité de police judiciaire des agents du DNF.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que de telles considérations ne constituent pas une argumentation et doivent être écartées, eu égard à leur aspect partial et subjectif.

Dans leur dernier mémoire, les troisième et quatrième parties intervenantes font référence à la jurisprudence de l'arrêt n° 246.356 du 10 décembre 2019 qui a jugé que si la partie requérante ne se voit pas reconnaître la possibilité effective de contester les arguments des parties intervenantes avant que le rapport de l'auditeur ne soit déposé, elle a toutefois l'occasion de le faire dans son dernier mémoire et également oralement à l'audience, ce qui ne la place pas dans une situation de net désavantage par rapport à ses adversaires. Elles qualifient les considérations avancées par la requérante au sujet du fonctionnement du DNF de fantaisistes et ne relevant pas du contentieux objectif de l'annulation.

## *V.2. Appréciation*

Même si des exceptions d'irrecevabilité n'avaient pas été soulevées par les parties intervenantes, elles auraient pu l'être d'office par l'auditeur rapporteur, la question de la recevabilité d'un recours au Conseil d'État relevant de l'ordre public. En offrant la possibilité à la partie requérante de déposer un dernier mémoire après le rapport de l'auditeur en vue de contester ses conclusions, la procédure suivie devant le Conseil d'État offre suffisamment de garanties au justiciable et ne pose pas de problème sous l'angle du droit à un procès équitable pour ce qui est du respect du contradictoire consacré par l'article 6, § 1<sup>er</sup> de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cour eur. D.H., gde ch., arrêt *Kress c. France*, 7 juin 2001, § 76).

Les instructions ou circulaires émanant de l'administration ne constituent des actes susceptibles de recours que si elles modifient l'ordonnancement juridique. Elles ne peuvent avoir cet effet que moyennant la réunion de certaines conditions, notamment lorsqu'elles contiennent des dispositions nouvelles qui lient leurs destinataires ou qu'à tout le moins leur auteur a l'intention de rendre contraignantes et qu'il a le pouvoir de faire respecter cette contrainte.

En l'espèce, l'acte attaqué fait référence au compte rendu d'une réunion au cours de laquelle il a été constaté que la chasse à l'arc ne fait l'objet d'aucune réglementation en Région wallonne, ce qui a conduit le Tribunal de première instance de Namur à juger qu'en l'absence de dispositions interdisant cette pratique, cette dernière doit être considérée comme autorisée. Cette note de service se borne à donner une interprétation du droit wallon de la chasse et elle ne fait pas apparaître une volonté de son auteur de créer une règle nouvelle ou de s'opposer à l'application d'une règle existante. S'il est question de procès-verbaux, c'est uniquement pour constater l'impossibilité d'en dresser en raison de l'absence d'une incrimination pénale de la chasse à l'arc et non en raison d'une injonction donnée aux agents du

DNF de s'abstenir de verbaliser certaines infractions. Par ailleurs, les termes en lesquels le contenu de l'acte attaqué est libellé ne revêtent pas un caractère impératif et la partie adverse n'annonce aucune sanction qu'elle prendrait en cas de méconnaissance de l'interprétation qui fait l'objet de sa circulaire. L'acte attaqué ne constitue qu'une circulaire interprétative qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

Il faut, dès lors, conclure que l'acte attaqué n'est ni un règlement ni un acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et qu'il n'est donc pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

#### *VI. Indemnité réparatrice*

L'article 11*bis*, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose ce qui suit :

« Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1<sup>er</sup> ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence ».

Dès lors que l'acte attaqué n'est pas un acte, un règlement ou une décision implicite de rejet au sens de l'article 14, §§ 1<sup>er</sup> et 3, des lois coordonnées précitées, la demande d'octroi d'une indemnité réparatrice doit, en conséquence, être rejetée.

#### *VII. Indemnité de procédure et dépens*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Par ailleurs, compte tenu du rejet de la demande d'indemnité réparatrice, il y a lieu, conformément à l'article 70, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du règlement général de procédure, de rembourser à la partie requérante le droit dû au titre de l'introduction de cette demande, soit 200 euros.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Les requêtes en intervention introduites par les ASBL Fédération wallonne des chasseurs à l'arc, Vlaamse boogjacht vereniging, Fédération des chasseurs au grand gibier de Belgique et l'association wallonne du Royal Saint-Hubert club de Belgique sont accueillies.

**Article 2.**

La requête est rejetée.

**Article 3.**

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

**Article 4.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Les parties intervenantes supportent le droit de 600 euros lié à leur intervention, à concurrence de 150 euros chacune.

La taxe afférente à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice d'un montant de 200 euros sera remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme étant compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre,  
le 20 novembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,  
Marc Joassart,  
Raphaël Born,  
Caroline Hugé,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht