CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 254.450 du 12 septembre 2022

A. 230.260/XV-4372

En cause : **BRUXELLES ENVIRONNEMENT**,
ayant élu domicile chez
M^es^ Manuela VON KUEGELGEN,
Laura GRAUER
et Nicolas DE BACKER, avocats,
avenue Louise, 250/10
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Thomas HAZARD, avocat,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2020, Bruxelles Environnement demande l'annulation « de la décision sur recours du collège d'Environnement du 16 décembre 2019 qui annule sa décision d'infliger une amende administrative alternative d'un montant de 50 euros à Madame [D.G.v.S] pour la non-maîtrise de son chien en Forêt de Soignes ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Laurence Lejeune, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 5 juillet 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 septembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^es^ Nicolas De Backer et Laura Grauer, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Nellie Gravier, *loco* M^e^ Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue 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 7 mars 2019, un agent de Bruxelles Environnement chargé de la surveillance, officier de police judiciaire, dresse à charge de Madame [D.G.v.S.] un procès-verbal d'infraction pour non-maîtrise de son chien.

Ce procès-verbal est notamment rédigé de la manière suivante :

« […]

II. CONSTATATIONS

Nous, [V.W.], adjoint, exposons que, ce 4 mars 2019 à 12h30, nous constatons la présence d'un chien errant seul avenue de l'Hippodrome entre la drève de Boendael et le parking de la drève de Lorraine.

Le chien ne se laisse pas attraper, aboie et s'enfuit.

À 13h10, revoyons le chien et tentons à deux reprises de l'attraper sans succès. Croisons Madame [G.v.S.], dogwalker connue de nos services, et lui demandons si le chien est à elle. Madame [G.v.S.] se montre hostile et prétend, dans un premier temps, que le chien n'est pas à elle.

Quelques minutes plus tard, assistons au rappel du chien par Madame [G.v.S.] qui l'attache à la laisse. L'interpellons et lui demandons pourquoi elle n'a pas reconnu que le chien lui appartient. L'intéressée s'emporte et crie, parle de procès et de recours et nous ordonne de ne plus lui adresser la parole.

III. LOCALISATION

Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, en Forêt de Soignes, sur le territoire communal d'Uccle, dans le triage de Boendael, avenue de l'hippodrome et ses alentours, entre les drèves de Boendael et de Lorraine.

[…]

V. RÉFÉRENCES LÉGALES

[…]

Par conséquent nous déclarons que la précitée est susceptible d'être en infraction et tombe sous l'application de :

Le CODE FORESTIER

☒ article 176*bis* Code forestier
☒ 1° non-maîtrise de la garde de son chien

[…] ».

2. Le 20 mars 2019, ce procès-verbal est notifié au Procureur du Roi de Bruxelles, ainsi que le prévoit l'article 43 du Code bruxellois du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (ci-après : « le Code de l'inspection »).

3. Le 28 mars 2019, le procureur du Roi fait savoir à la partie requérante qu'il classe l'affaire sans suite.

4. Le 23 avril 2019, la partie requérante décide de faire usage de la faculté dont elle dispose en cas de classement sans suite d'engager une procédure dite d'amende administrative alternative, ce dont elle informe Madame [D.G.v.S.], laquelle est invitée à présenter ses moyens de défense.

5. Par une lettre du 21 mai 2019, Madame [D.G.v.S.] fait savoir à Bruxelles Environnement qu'elle conteste le procès-verbal dressé à sa charge, qu'elle a porté plainte pour harcèlement, le 17 mars 2019, à l'encontre de l'auteur du procès-verbal et qu'elle connaît « une autre dame qui a porté plainte pour harcèlement contre [le même agent] ».

6. Par une décision du 12 juin 2019, le fonctionnaire dirigeant de la partie requérante inflige à Madame [D.G.v.S.] une amende administrative alternative d'un montant de 50 euros en raison de « la présence d'un chien errant seul appartenant à l'intéressée entre la drève de Boendael et le parking de la drève de Lorraine le 4 mars 2019 vers 12h30 et à 13h10 ».

Cette décision est notifiée le jour-même à Madame [D.G.v.S.].

7. Le 8 août 2019, Madame [D.G.v.S.] introduit un recours devant le collège d'Environnement.

8. Madame [D.G.v.S.] et la partie requérante sont convoquées à comparaître devant le collège d'Environnement le 2 décembre 2019.

9. Le 16 décembre 2019, le collège d'Environnement annule l'amende infligée à Madame [D.G.v.S.].

Cette décision, qui est notifiée à la partie requérante le 18 décembre 2019, se lit comme il suit :

« Lors de son audition, la requérante soumet au Collège d'environnement des extraits du blog personnel de l'agent de Bruxelles Environnement ayant dressé le procès-verbal en cause.

Les faits à l'origine de l'amende critiquée se sont déroulés en dehors des "zones de protection spéciale", visées par l'article 176*octies* du Code Forestier et identifiées sur la "Carte interrégionale du réseau récréatif de la forêt". Dès lors, il ne s'imposait pas à la requérante qu'elle tienne son chien en laisse à cet endroit de la forêt.

La lecture du procès-verbal laisse à penser que les tentatives de l'agent de Bruxelles Environnement visant à attraper le chien ont pu effrayer celui-ci. En revanche, la circonstance que la requérante a rappelé son chien et l'a attaché à une laisse sans qu'il ne soit fait état d'une quelconque difficulté montre qu'elle en avait, à tout moment, la maîtrise.

Il résulte de ce qui précède que l'infraction imputée à la requérante, en l'espèce "la non-maîtrise de la garde de son chien", est non fondée.

Par conséquent, il y a lieu de mettre à néant la décision attaquée.

Surabondamment, la publication, sur le blog personnel de l'agent de Bruxelles Environnement ayant dressé le procès-verbal susvisé, d'articles peu cléments vis-à-vis des promeneurs accompagnés de chiens, contenant en outre des vocables identiques à ceux figurant dans l'exposé du préjudice repris dans ledit procès-verbal, pourrait mettre en cause la présomption de la neutralité de l'agent concerné vis-à-vis de ce public en particulier ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que les premier et deuxième moyens sont non fondés et que le troisième est irrecevable.

L’auditeur rapporteur a également estimé que, vu la simplicité de ce recours, il n’était pas nécessaire d’en retarder l’examen

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse n’a soulevé aucune exception d’irrecevabilité. Ce n’est que par un courrier du 1er octobre 2020 qu’elle s’est prévalu d’une telle exception.

Dès lors que la procédure en débat succinct ne permet pas au conseiller rapporteur d’étendre l’examen du recours à des questions qui n’ont pas été préalablement examinées par l’auditeur rapporteur, il ne peut que renvoyer à la procédure ordinaire s’il ne partage pas les conclusions du rapport.

Il n’y a en l’espèce pas lieu de le faire dès lors que les conclusions du rapport sur les moyens peuvent être suivies et que les parties n’ont pas sollicité le renvoi de l’affaire à la procédure ordinaire.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l’excès de pouvoir, de la violation du devoir de minutie et des articles 3, § 1er, 8°, 5, § 1er, et 23 du Code de l’inspection.

En substance, la partie requérante soutient qu’en décidant que Madame [D.G.v.S.] « avait, à tout moment, la maîtrise de son chien », le collège d’Environnement substitue d’autres faits à ceux retenus par l’agent qui a dressé le procès-verbal d’infraction et méconnaît la force probante particulière qui s’attache à ce procès-verbal. Elle expose que, conformément à l’article 23 du Code précité, les procès-verbaux dressés par les agents de Bruxelles Environnement chargés de la surveillance font foi jusqu’à preuve du contraire. Elle soutient que dès lors qu’en l’espèce, à l’appui de son recours, Madame [D.G.v.S.] n’a pas tenté d’apporter la preuve contraire des faits rapportés dans le procès-verbal, le collège d’Environnement devait s’en tenir aux faits constatés par ledit procès-verbal et devait donc nécessairement considérer qu’elle n’avait pas la maîtrise de son chien.

En réplique, elle maintient qu’en décidant que Madame [D.G.v.S.] avait la maîtrise de son chien, l’acte attaqué remet en cause une constatation effectuée par l’agent qui a établi le procès-verbal d’infraction puisque celui-ci rapporte la présence d’un « chien errant seul » en zone de bois à 12h30, qui ne se laissait pas attraper et

s’est enfui et précise que ce n’est que 40 minutes plus tard qu’il a, à nouveau, croisé le chien et tenté de l’attraper et qu’il a alors aperçu Madame [D.G.v.S.]. Elle fait valoir que de telles constatations établissent que celle-ci n’avait pas, à tout le moins lors de la première rencontre avec l’animal, la maîtrise de son chien et qu’en décidant le contraire, le collège d’Environnement méconnaît nécessairement la force probante attachée au procès-verbal.

V.2. Appréciation

L’article 176*bis*, 1° du Code forestier, tel qu’applicable en Région de Bruxelles-Capitale, énonce ce qui suit :

« Sont punis de la peine prévue à l’article 31, § 1er, du Code de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale :

1° ceux qui ne garderont pas, à tout moment, la maîtrise de leurs chiens ».

L’article 23 du Code de l’inspection, auquel renvoie l’article 31 du Code forestier, prévoit notamment ce qui suit :

« Les agents chargés de la surveillance constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu’à preuve du contraire ».

La valeur probante des procès-verbaux visés à l’article 23, précité, est limitée aux constatations matérielles faites personnellement par les agents chargés de la surveillance, dans les limites de leurs attributions légales, à l’exclusion des déductions ou présomptions que ces agents tirent de ces constatations et aux renseignements qu’ils recueillent en dehors de ces constatations.

L’absence de maîtrise d’un chien n’est pas une constatation matérielle opérée par l’agent qui a dressé le procès-verbal mais bien l’infraction qui, selon lui, a été commise. Il s’agit donc d’une déduction que l’agent tire en droit des constatations qu’il rapporte et non d’une constatation matérielle faite par celui-ci, le procès-verbal distinguant d’ailleurs clairement ces deux points.

Contrairement à ce qu’affirme la partie requérante, le collège d’Environnement n’a pas retenu d’autres faits que ceux rapportés par l’agent qui a dressé le procès-verbal mais, à la différence de ce dernier, a considéré que ces faits ne démontraient pas que Madame [D.G.v.S.] n’avait pas la maîtrise de son chien.

Le grief fait à l’auteur de l’acte attaqué d’avoir méconnu la force probante du procès-verbal d’infraction est dès lors non fondé.

Le premier moyen n’est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris « de l’excès de pouvoir, de la violation des articles 176*bis* et 176*octies* du Code forestier, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, du principe général de bonne administration imposant à l’administration un devoir de minutie et de l’erreur manifeste d’appréciation ».

La partie requérante fait valoir que le motif de droit mentionné par l’acte attaqué est erroné. Elle explique que la décision attaquée mentionne l’article 176*octies* du Code forestier qui érige en infraction le fait de ne pas tenir son chien en laisse dans les zones de protection spéciale alors que l’amende a été infligée sur la base d’un procès-verbal qui renvoyait à l’infraction visée à l’article 176*bis* du même Code qui érige en infraction le fait, différent, de ne pas avoir la maîtrise de son chien dans les bois et forêts en général dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle affirme que, contrairement à ce qu’a décidé le collège d’Environnement, Madame [D.G.], qui se trouvait dans une zone de bois, devait « tenir son chien ».

En réplique, elle expose que « la partie adverse a commis une erreur en droit en motivant sa décision uniquement sur la base d’un fondement légal erroné qui ne correspond pas aux faits de la cause ». Selon elle, il ne saurait être considéré que les motifs de fait et de droit énoncés par l’acte attaqué sont exacts ni partant que celui-ci satisfait aux exigences prescrites par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Elle affirme que la décision attaquée n’a pas été précédée d’un examen circonstancié des éléments de la cause et que sa motivation n’est, par voie de conséquence, pas adéquate.

VI.2. Appréciation

Si la loi du 29 juillet 1991, précitée, impose à l’autorité d’indiquer, dans l’acte, les considérations juridiques qui le fondent, le défaut d’indication de ces motifs ne conduit toutefois pas nécessairement à la violation de ladite loi. La jurisprudence admet une certaine souplesse lorsqu’il ressort à l’évidence du dossier administratif que le destinataire de l’acte a pu aisément en déterminer la base

juridique. En outre, l'erreur dans l'indication d'un motif de droit ou quant au fondement invoqué n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué que lorsqu'elle est d'une gravité telle qu'elle révèle une erreur de l'administration dans l'application du droit ou qu'elle est de nature à induire en erreur quant à la compétence exercée. Une telle erreur ne peut davantage conduire à l'annulation lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude.

En l'espèce, l'acte attaqué relève que le procès-verbal sur la base duquel a été infligée l'amende, a été dressé « pour une infraction visée à l'article 176*bis*, 1°, du Code Forestier » et identifie sans ambigüité aucune l'infraction en cause comme étant « la non-maîtrise de la garde de son chien », soit l'infraction visée à l'article 176*bis*, 1°, précité.

L'article 176*octies* du Code forestier n'est, à l'évidence, mentionné par l'acte attaqué que pour constater que, compte tenu de l'endroit où elle se trouvait, à savoir en dehors des zones de protection spéciale de la Forêt de Soignes, la personne en cause n'était pas tenue de tenir son chien en laisse, ce qui est différent d'en avoir la maîtrise. L'acte attaqué souligne ainsi que l'on peut avoir la maîtrise d'un chien sans qu'il soit nécessaire de le tenir en laisse, ce qu'à la différence de l'agent qui a dressé le procès-verbal, l'autorité de recours a estimé être le cas. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, il appert de l'acte attaqué que les faits de la cause ont bien été examinés au regard de la disposition pertinente du Code forestier.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris « de l'excès de pouvoir et de la violation du principe d'impartialité, de l'article 127 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, des articles 8 et 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de motivation interne des actes administratifs ».

La partie requérante reproche à l'acte attaqué de mettre en doute l'impartialité de l'agent qui a dressé le procès-verbal d'infraction. Elle fait valoir que

les soupçons de partialité doivent reposer sur des faits précis qui doivent faire naître un doute légitime quant à l'aptitude de l'agent à aborder la cause en toute impartialité et en toute neutralité et qu'en l'espèce, l'acte attaqué, qui « ne cite pas les propos tenus par l'agent dans les articles "peu cléments vis-à-vis des promeneurs accompagnés de chiens" », « ne fait pas état d'élément de nature à démontrer le manque d'impartialité ou de neutralité de l'auteur de l'acte ». Elle considère qu'en tout état de cause, les propos tenus par son agent sont neutres et impartiaux. Selon elle, il s'agit de propos « objectifs » émis dans un « but de sensibilisation » et d'éducation des usagers de la Forêt de Soignes.

En réplique, elle souligne que le seul fait qu'un motif soit introduit par l'adverbe « surabondamment » ne suffit pas à démontrer qu'il le serait. Selon elle, le motif lié à la neutralité de l'agent « a pour objectif principal de minimiser et de décrédibiliser les faits repris dans le procès-verbal et donc, par extension, de porter atteinte à la force probante particulière qui s'y attache », ce qui justifie qu'il soit considéré comme un motif déterminant de l'acte attaqué. Elle tire argument du fait qu'« un tel motif, s'il ne devait pas être annulé, aurait pour conséquence de retirer toute force probante aux constatations matérielles d'infraction dressées par [son] agent à l'encontre des promeneurs accompagnés par des chiens ».

Elle ajoute encore que les règles régissant la motivation par référence doivent s'interpréter plus strictement en présence de soupçons de partialité d'un agent. Elle affirme qu'en ce cas, les propos tenus doivent être clairement détaillés et précisés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle est d'avis que les propos considérés comme litigieux n'excèdent pas le cadre des missions d'information et de sensibilisation des agents de Bruxelles Environnement. Elle explique que l'on retrouve les termes que le collège d'Environnement s'étonne de voir figurer à la fois dans le procès-verbal et sur le blog de l'agent qui en est l'auteur, sur le portail environnement de la Région wallonne et, en France, sur le site de l'Office National des Forêts. Quant aux photos apparaissant sur le blog de son agent, elle estime qu'elles ne font que refléter la réalité et souligner l'importance du respect des règlementations forestières en vue de préserver les différentes fonctions de la Forêt de Soignes.

VII.2. Appréciation

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que le collège d'Environnement a annulé l'amende infligée à Madame [D.G.v.S.] parce qu'il a considéré que le fait rapporté par le procès-verbal d'infraction a démontré que cette

personne a été en mesure de rappeler son chien, de lui mettre sa laisse alors qu'elle n'en avait pas l'obligation et qu'elle a donc bien eu la maîtrise de son animal.

Outre le fait qu'il est introduit par l'adverbe « surabondamment », le motif relatif aux propos tenus par l'auteur du procès-verbal sur son blog personnel est énoncé après la conclusion que la décision infligeant une amende alternative est mise à néant, ce qui confirme qu'il énonce, comme l'annonce l'adverbe par lequel il est introduit, des considérations superfétatoires.

Dès lors que la partie requérante a échoué à établir que le motif déterminant de l'acte attaqué serait illégal, à le supposer fondé, le moyen qui est dirigé contre un motif surabondant ne peut conduire à une annulation de la décision attaquée. La partie requérante n'y a donc pas intérêt.

Le troisième moyen est ainsi irrecevable.

Il s'ensuit que les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une « indemnité de procédure fixée à la somme de 700 euros », à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le 12 septembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Frédéric Quintin	Pascale Vandernacht