CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 92.211 du 15 janvier 2001

A.70.222/XIII-1720

En cause : **l'Association sans but lucratif COMITE ROYAL DE L'AMICALE DES PECHEURS DE LA LHOMME ET DE LA LESSE**,

ayant élu domicile chez
Mes Jean-Marie DERMAGNE
et Graziella MARTINI, avocats,
avenue de Behogne 78
5580 Rochefort,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 août 1996 par l'association sans but lucratif COMITE ROYAL DE L'AMICALE DES PECHEURS DE LA LHOMME ET DE LA LESSE qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 1996 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 réglementant la circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau, à tout le moins les articles 3 et 5, ce dernier article en tant qu'il vise le débit minimum fixé pour le bassin de la Lesse pour le tronçon de la Lesse compris entre le pont de Han-sur-Lesse et le numéro 67, rue de l'Ile à Lessive";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 30 juin 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 14 novembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 décembre 2000;

Entendu, en son rapport, M^me^ GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. BOURDON, loco Mes J.-M. DERMAGNE et G. MARTINI, avocat, comparaissant pour la requérante et Me G. VAN HOOREBEKE, loco Me J.-M. van der MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 réglementant la circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau détermine, en son article 2, les types d'embarcations autorisés à circuler sur certaines catégories de cours d'eau non navigables, à certaines périodes de l'année, à savoir :

" 1° les barques de pêche;

2° les kayaks, canoës et embarcations gonflables conçus pour transporter trois personnes au maximum;

3° les embarcations utilisées à des fins récréatives par des mineurs d'âge accompagnés, le cas échéant, des personnes qui assurent leur encadrement".

Les cours d'eau non navigables sur lesquels la circulation est autorisée sont,

- d'une part, les cours d'eau mentionnés à l'annexe I de l'arrêté, à savoir, en ce qui concerne la bassin de la Lesse, "la Lesse, en aval de son confluent avec la Lhomme", (qui devient après sa modification par l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 1996 "la Lesse, depuis le pont de Han-sur-Lesse"),

- et, d'autre part, ceux mentionnés à l'annexe II de l'arrêté, à savoir, en ce qui concerne le bassin de la Lesse, "la Lesse, en aval de Maissin (pont-route de Villance)" et "la Lhomme, en aval de Mirwart".

Les articles 3 et 4 de l'arrêté déterminent les périodes de l'année pendant lesquelles la circulation est autorisée, soit :

1°) en ce qui concerne les cours d'eau figurant à l'annexe I, l'année entière, sauf :

- le jour d'ouverture de la pêche à la truite et le jour d'ouverture générale de la pêche;

- entre le coucher et le lever du soleil du 1er octobre au 15 mars inclus;

- entre 17 heures et 10 heures du 16 mars au 14 juin inclus;

- entre 18 heures et 9 heures 30 du 15 juin au 30 septembre inclus;

2°) en ce qui concerne les cours d'eau figurant à l'annexe II, entre le 1er octobre et le 15 mars, sauf :

- le jour d'ouverture de la pêche à la truite et le jour d'ouverture générale de la pêche;

- entre le coucher et le lever du soleil du 1er octobre au 15 mars inclus.

L'arrêté prévoit en outre en son article 6 que "le Ministre qui a la conservation de la nature dans ses attributions peut interdire ou limiter de manière temporaire la circulation des embarcations (...) pour toute raison de conservation de la nature". Il peut également déroger aux dispositions de l'arrêté "en vue de permettre la circulation sur tout cours d'eau ou partie de cours d'eau non navigable lorsque les conditions hydrauliques ne sont pas de nature à porter atteinte à la conservation de la nature".

2. L'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 1996 modifiant l'arrêté du 30 juin 1994, qui constitue l'acte attaqué, insère notamment un nouvel alinéa entre les alinéas 1er et 2 de l'article 6, ainsi qu'une nouvelle annexe III.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 6 de l'arrêté du 30 juin 1994, inséré par l'article 3 de l'arrêté du 20 juin 1996, est libellé comme suit :

" Pour les cours d'eau repris à l'annexe III, la circulation des embarcations et des plongeurs n'est autorisée que lorsque les conditions et les débits minimums fixés dans cette annexe sont atteints".

La nouvelle annexe III, insérée par l'article 5 de l'arrêté du 20 juin 1996, est libellée comme suit en ce qui concerne le bassin de la Lesse :

" Annexe III - Conditions et débits minimums fixés pour les cours d'eau non navigables de première catégorie sur lesquels la circulation est autorisée toute l'année.

Les débits indiqués ci-après sont les débits moyens calculés au cours des 72 heures précédentes :

1. Bassin de la Lesse :

. 2 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon de la Lesse compris entre le pont de Han-sur-Lesse y compris son plan d'eau, jusqu'au nº 67, rue de l'Ile à Lessive, moyennant l'exploitation avérée et reconnue notoirement sur le plan local de 200 kayaks maximum par jour;

. 3,5 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon de la Lesse compris entre le nº 67 de la rue de l'Ile, à Lessive jusque 100 m en amont du Pont de la Lesse à Houyet;

. 2 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon de la Lesse compris entre 100 m en amont du Pont de la Lesse à Houyet et 100 m en amont du Pont, route de Gendron-Celles à Gendron;

. 1,5 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon non navigable de la Lesse compris entre 100 m en amont du Pont, route de Gendron-Celles à Gendron et Pont-à-Lesse".

Selon la "note au Gouvernement wallon" - non datée -, la modification contenue dans l'arrêté du 20 juin 1996 tend à éviter que des mesures ministérielles d'interdiction de circulation sur les cours d'eau ne portent préjudice, par leur caractère impromptu, "aux professionnels du secteur de la location de kayaks".

Selon la même "note au Gouvernement wallon", l'élaboration du projet qui allait devenir l'arrêté du 20 juin 1996 a débuté dès le mois de juillet 1995 par la conclusion d'une convention entre l'administration régionale et un bureau d'études "en vue de fixer les paramètres objectifs modulant la circulation des embarcations sur les cours d'eau".

Enfin, une note intitulée "aperçu de la législation concernant la circulation des embarcations sur les cours d'eau de la Région wallonne", non datée, mais postérieure à l'arrêté attaqué, indique que "le manque d'eau dans nos cours d'eau résulte du déficit pluviométrique de l'hiver 1995 et du printemps 1996"; selon cette note, "les conséquences de ce déficit sur les débits des cours d'eau se faisaient déjà sentir en avril de cette année, pour atteindre dès la mi-mai des débits similaires à ceux enregistrés l'année dernière à la fin juillet"; "les pluies momentanées de juillet et août ne sont que feux de paille face au tarissement des rivières, lesquelles, sitôt les précipitations terminées, ne sont plus alimentées qu'en proportion de l'importance des réserves d'eau souterraines".

Le projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. L'urgence est motivée comme suit dans le préambule :

" Considérant que les conditions climatiques actuelles nécessitent la mise en place sans délai de critères objectifs afin de réglementer la circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau et assurer ainsi la protection de l'écosystème rivière tout en permettant le maintien d'une activité économique et touristique compatible avec le développement durable".

L'arrêté du 20 juin 1996 a été publié au Moniteur belge du 25 juin 1996 avec une erreur matérielle au point 1 de l'annexe III, corrigée dans un erratum publié au Moniteur belge du 2 juillet 1996.

Il est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

3. Un arrêté du Gouvernement wallon du 26 octobre 2000 modifie à son tour l'arrêté du 30 juin 1994 et, notamment, l'annexe III, point 1, de la manière suivante :

" Annexe III : Conditions et débits minimums fixés pour certains cours d'eau.

Les débits indiqués ci-après sont les débits moyens calculés au cours des 72 heures précédentes.

1. Bassin de la Lesse

- 2 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon de la Lesse compris entre 100 m en amont du Pont de la Lesse à Houyet et 100 m en amont du Pont, route de Gendron-Celles à Gendron;

- 1,5 m³/s, enregistré au limnimètre de Gendron, pour le tronçon non navigable de la Lesse compris entre 100 m en amont du Pont - route de Gendron-Celles à Gendron et Pont-à-Lesse".

L'arrêté supprime ainsi de l'annexe III les deux premiers tronçons de la Lesse qui y figuraient, soit du Pont de Han-sur-Lesse à 100 mètres en amont du Pont de la Lesse à Houyet. Ces tronçons sont repris à l'annexe II avec pour conséquence que la circulation n'y sera plus autorisée que du 1er octobre au 15 mars inclus;

Considérant qu'il ressort de la requête en annulation que la requérante ne critique pas la légalité de la totalité de l'arrêté attaqué ni des articles 3 et 5 en tant que tels, mais uniquement de la disposition qui fixe les conditions et le débit minimum requis pour autoriser la circulation d'embarcations et de plongeurs "pour le tronçon de la Lesse compris entre le pont de Han-sur-Lesse jusqu'au nº 67, rue de l'Ile à Lessive", à savoir l'annexe III, point 1, alinéa 1er, inséré par l'article 5 de l'arrêté du 20 juin 1996; que, de même, l'article 3 de l'arrêté du 20 juin 1996 - qui insère un deuxième alinéa à l'article 6 de l'arrêté du 30 juin 1994, disposant que "pour les cours d'eau repris à l'annexe III, la circulation des embarcations et des plongeurs n'est autorisée que lorsque les conditions et les débits minimums fixés dans cette annexe sont atteints" - n'est pas concerné par le recours en annulation; qu'en effet, la requérante ne critique pas la règle contenue dans cet article, mais l'application que l'annexe III en fait pour un tronçon déterminé de la Lesse; que la requérante ne justifie pas de son intérêt à obtenir l'annulation de cette disposition

en tant qu’elle s’applique aux autres portions du bassin de la Lesse ou aux autres bassins hydrographiques visés à la nouvelle annexe III; qu’il y a dès lors lieu de limiter l’objet du recours au point 1, alinéa 1er, de l’annexe III, inséré par l’article 5 de l’arrêté du 20 juin 1996;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973; que la requérante soutient que l'urgence qui justifie que l'avis de la section de législation n'ait pas été sollicité "fait manifestement défaut dès lors que l'arrêté modifié du 30 juin 1994 poursuivait les mêmes objectifs que l'arrêté attaqué et que les conditions climatiques alléguées ne sont ni imprévisibles ni différentes de celles des autres années"; que, dans son mémoire en réplique, elle ajoute que la motivation invoquée "concerne la justification de la mesure mais non de son urgence", que l'affirmation de l'urgence par une formule tautologique ("sans délai") est inopérante et que "l'urgence ne peut résider dans la perception tardive qu'a faite la partie adverse de la nécessité de modifier (la) réglementation";

Considérant que la partie adverse répond que le projet d'arrêté "n'a pu être mis au point qu'après réalisation d'un dossier technique complexe basé sur des observations sur le terrain durant l'été et l'automne 1995" et qu'après la tenue de réunions de concertation "dont la dernière eut lieu le 22 mai 1996 en présence des délégués de la Fédération des loueurs de kayaks et des représentants des ministres concernés"; que la partie adverse expose également qu'il n'y eut aucune perte de temps entre cette dernière réunion de concertation et l'adoption de l'arrêté attaqué; qu’enfin, elle soutient que la motivation "correspond à la réalité : il était nécessaire, le 20 juin 1996, de fixer les critères objectifs dès l'apparition de l'étiage estival, lequel est survenu très tôt l'été 1996".

Considérant que l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dispose comme suit :

" Hors les cas d'urgence spécialement motivés (...) les membres des Gouvernements (...) régionaux (...), chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de (...) projets d'arrêtés réglementaires";

Considérant que les motifs de l'urgence doivent être sérieux, explicites, exacts et pertinents; qu'en l'espèce, il apparaît du mémoire en réponse et du dossier administratif,

- que l'élaboration du projet qui allait devenir l'arrêté du 20 juin 1996 a débuté dès le mois de juillet 1995 par la conclusion d'une convention entre l'administration régionale et un bureau d'études "en vue de fixer les paramètres objectifs modulant la circulation des embarcations sur les cours d'eau";

- que les conditions climatiques justifiant l'urgence à adopter l'arrêté attaqué sans demander préalablement l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, résultaient du déficit pluviométrique de l'hiver 1995 et du printemps 1996;

- que les conséquences de ce déficit sur les débits des cours d'eau se faisaient déjà sentir en avril 1996, pour atteindre dès la mi-mai des débits similaires à ceux enregistrés à la fin du mois de juillet 1995;

- que l'arrêté litigieux a été adopté sans qu'il soit procédé au préalable aux consultations - au demeurant non obligatoires - du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, de la Commission wallonne pour la protection des eaux de surface et du Conseil supérieur wallon de la pêche;

- que des réunions de concertation avec la Fédération des loueurs de kayaks se sont déroulées le 4 avril, ainsi que les 15 et 22 mai 1996;

Considérant qu'il apparaît de ces éléments de fait que la nécessité d'adopter au plus vite l'arrêté attaqué est apparue dès le mois d'avril 1996; qu'en n'adoptant celui-ci que plus de deux mois plus tard et près d'un mois après avoir pris l'avis de la Fédération des loueurs de kayaks et alors qu'elle avait décidé de faire l'économie de la consultation des trois commissions d'avis précitées, la partie adverse a adopté une attitude qui contredit l'urgence alléguée; que rien ne lui interdisait, à tout le moins après le 22 mai 1996 - mais en réalité plus tôt, en accélérant la procédure de consultation de la Fédération des loueurs de kayaks -, de solliciter dans un délai de trois jours l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que le premier moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens soulevés dans la requête, lesquels ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé, dans l'annexe III de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 1996 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 1994 réglementant la

circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau, le point 1, alinéa 1er.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le quinze janvier deux mille un par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	président de chambre,
Mmes	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.