

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.202 du 3 avril 2023

A. 225.710/XIII-9452

En cause : 1. **d'ASPREMONT LYNDEN** Geoffroy,
 2. **HAEGELSTEEN** Philippe,
 3. **CORNET d'ELZIUS du CHENOY** Étienne,
 4. **d'ASPREMONT LYNDEN** Philippe,
 5. **CORNET d'ELZIUS de LIMBURG STIRUM** Gabrielle,
 6. **d'ASPREMONT LYNDEN** Jean-Charles,
 7. **de LIMBURG STIRUM** Emmanuel,
 8. **CORNET d'ELZIUS du CHENOY** Christophe,
 9. **de LIMBURG STIRUM** Arnaud,
 10. **de LIMBURG STIRUM** Wolfgang,
 11. **t'SERSTEVENS** Didier,
 12. **de PRET** Jacques,
 ayant tous élu domicile chez
 M^e Grégory CLUDTS, avocat,
 route du Sarpay 40
 4845 Sart-lez-Spa,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 17 juillet 2018, Geoffroy d'Aspremont Lynden, Philippe Haegelsteen, Étienne Cornet d'Elzies du Chenoy, Philippe d'Aspremont Lynden, Gabrielle Cornet d'Elzies de Limburg Stirum, Jean-Charles d'Aspremont Lynden, Emmanuel de Limburg Stirum, Christophe Cornet d'Elzies du Chenoy, Arnaud de Limburg Stirum, Wolfgang de Limburg Stirum, Didier t'Serstevens et Jacques de Pret demandent l'annulation de la décision du 7 juin 2018 du directeur de la direction extérieure de Marche-en-Famenne du département de la Nature et des Forêts (DNF) du service public de Wallonie (SPW), intitulée « Plan de tir pour l'espèce Cerf » pour la saison

cynégétique 2018-2019, adressée au secrétaire de l'association sans but lucratif (ASBL) conseil cynégétique du Bois Saint-Jean (CCBSJ), par laquelle est imposé le tir d'un minimum de 67 « Cerfs non boisés » sur le territoire de l'« Association de Limburg Stirum ».

II. Procédure

2. L'arrêt n° 242.713 du 18 octobre 2018 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 253.701 du 10 mai 2022 a rouvert les débats et chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général d'établir un rapport complémentaire. Il a été notifié aux parties.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2022.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marc Nihoul, *loco* M^e Grégory Cludts, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 242.713 du 18 octobre 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité – Intérêt au recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

4. Sur l'intérêt au recours quant à son objet, la partie adverse constate qu'aux termes de la requête, l'acte attaqué ne cause grief aux requérants qu'en tant qu'il leur revient, au travers du territoire « Association de Limburg Stirum », de prélever un nombre minimum de 67 cerfs non boisés (NB). Elle observe qu'ils reprochent à l'acte attaqué de n'avoir « pas procédé à une répartition proportionnelle, ni sur [la] base des chiffres globaux au CCBSJ ni sur [la] base des chiffres globaux des territoire ZF » (« zone noyau »), que le premier moyen soutient que ce nombre de 67 cerfs non boisés n'est pas adéquatement motivé et que la « chasse de Limburg Stirum » (CLS) ne peut comprendre pourquoi elle se voit imposer un tel pourcentage « dans le minimum global du CCBSJ et du minimum global des territoires ZF », et que, dans le second moyen, ils contestent sa compétence pour « [imposer] spécifiquement à un territoire membre du CCBSJ, en l'espèce la CLS, la réalisation d'un nombre minimum en NB dans le cadre de sa décision de Plan de tir adressée au CCBSJ ».

Dès lors que ne sont contestés ni le nombre de cerfs boisés, ni le nombre de cerfs non boisés à prélever par le CCBSJ, elle considère que l'intérêt au recours se limite à la partie précitée de l'acte attaqué qui leur fait grief. Elle en déduit que l'intérêt des requérants ne porte pas sur le nombre de 253 cerfs non boisés minimum à détruire mais « sur la répartition entre différents territoires d'une partie de ce nombre (216 sur 253) ».

5. Sur l'intérêt *ratione personae*, observant que les requérants semblent agir sous la forme de l'association de fait « chasse de Limburg Stirum » ou en qualité d'associés de celle-ci sans exciper d'un intérêt personnel déterminé, elle rappelle que pour agir de manière recevable, la partie requérante doit exister en droit, *quod non* en ce qui concerne l'association de fait. Quant à leur qualité d'associés, elle considère qu'ils n'indiquent pas l'« inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime » auquel l'acte attaqué les expose ni l'avantage que leur procurera l'annulation, de sorte que le présent recours, en tant qu'il est introduit par les requérants individuellement, est irrecevable.

Par ailleurs, elle fait valoir que la qualité de membre effectif de l'ASBL CCBSJ dont le premier requérant semble se prévaloir également, ne lui procure qu'un intérêt indirect et que celle de locataire du droit de chasse sur le territoire de la Région wallonne n'est pas établie.

6. Enfin, elle relève que le CCBSJ a non seulement renoncé à introduire un recours contre l'acte attaqué mais qu'il en a, en outre, accepté les termes et diffusé ensuite pour son exécution. À son estime, cette décision du CCBSJ s'impose aux requérants et l'annulation de l'acte attaqué n'y peut rien changer, de sorte que les questions de savoir si la répartition critiquée est valable ou s'il est au pouvoir de la partie adverse de l'imposer sont sans intérêt. Elle considère qu'en s'en prenant à l'acte de la partie adverse et non à la décision du CCBSJ, les requérants « se trompent de cible ou visent une cible sans intérêt ou ont négligé d'exercer un recours préalable », de sorte que le présent recours est irrecevable.

IV.2. Thèse des parties requérantes

7. Les requérants justifient leur intérêt à agir par le fait que, par rapport à la demande de plan de tir émanant du CCBSJ, approuvée en assemblée générale, qui portait sur un prélèvement minimum par la CLS de 48 cerfs non boisés sur un total de 218 pour l'ensemble du CCBSJ et de 168 pour l'ensemble des territoires ZF, l'acte attaqué modifie non seulement le nombre de non-boisés minimum à tirer par la CLS en le portant à 67, mais également le pourcentage de ces non-boisés dans les nombres globaux qu'il impose tant au CCBSJ qu'aux autres territoires ZF.

Le premier requérant ajoute, quant à lui, avoir un intérêt direct et personnel en tant que locataire du droit de chasse de la Région wallonne (pour 135 hectares) et de la commune d'Houffalize (pour 25 hectares), ces territoires faisant partie de l'ensemble désigné comme « territoire "Association de Limburg Stirum" » par l'acte attaqué.

8. Sur la recevabilité tenant à la nature et la portée de l'acte attaqué, ils font valoir que ni l'association de fait ni aucun de ses associés n'a la qualité de demandeur du plan de tir, une telle demande étant en effet introduite par le président de l'ASBL dont est membre leur association de fait, et que, n'étant pas légalement demandeur du plan de tir, le membre du CCBSJ ne peut former de recours auprès du ministre, de sorte qu'ils ont pu régulièrement saisir directement le Conseil d'État.

9. En réplique, ils soulignent notamment que ce n'est pas l'association de fait qui agit en l'espèce mais chacun de ses membres, que l'acte attaqué vise expressément leur association de fait qui, à travers ses membres, trouve dans l'acte lui-même la justification de son action et du grief tel que requis, qu'elle doit, partant, avoir accès à un juge, qu'en ce qui concerne le premier requérant, il tire, en tout état de cause, son intérêt et sa qualité à agir de sa qualité de membre de la CLS, et que

celle-ci n'a jamais sollicité l'annulation totale de l'acte attaqué. À ce dernier égard, ils précisent qu'à défaut d'intérêt, la CLS n'a d'ailleurs jamais sollicité l'annulation de « toute la partie de l'acte consacré à tous les territoires "ZF" ».

IV.3. Examen

10. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

11. En l'espèce, le recours n'est pas introduit par l'association de fait « association de Limburg Stirum » mais par douze requérants, en leur nom propre, au travers d'une requête collective. Si certains passages de la requête font référence à l'association de fait « chasse de Limburg Stirum », appellation au demeurant également utilisée dans l'acte attaqué, ladite association n'est pas, en tant que telle, l'auteur de la requête en annulation.

Les requérants, associés au sein de l'association de fait précitée, font valoir que l'acte attaqué leur cause personnellement grief en ce qu'il impose spécifiquement et explicitement le prélèvement d'un minimum de 67 cerfs non boisés sur le territoire « association Limburg Stirum », augmentant ainsi illégalement le minimum imposé à la CLS, sans procéder à une répartition proportionnelle pour l'ensemble du CCBSJ et l'ensemble des territoires ZF, et en méconnaissance du minimum de non-boisés prévu pour elle dans la demande de plan de tir introduite par le président du CCBSJ et approuvée par l'assemblée

générale du 12 mai 2018. En cela, ils ont un intérêt à contester l'acte attaqué et à en obtenir l'annulation.

12. La circonstance que le CCBSJ n'a pas introduit le recours administratif qui lui était ouvert auprès du ministre compétent contre la décision prise par la direction extérieure de Marche-en-Famenne du DNF, ne saurait priver les requérants de la possibilité d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État. En effet, l'exception de la voie de recours non mise en œuvre ne peut être opposée aux personnes non désignées par les normes, à valeur légale ou réglementaire, qui l'instituent. Par ailleurs, la communication de la décision attaquée par le CCBSJ à ses membres n'est pas, en soi, une « décision » contre laquelle seraient ouvertes des voies de recours distinctes de celles susceptibles d'être mises en œuvre contre la décision du DNF elle-même. Au demeurant, le conseil cynégétique, constitué en ASBL de droit privé, ne dispose pas de l'*imperium* et ne peut, partant, être considéré comme une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

13. Lorsque les dispositions d'un acte ou d'un règlement forment un tout indivisible, l'annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est alors sans compétence pour prononcer pareille réformation. Si, en revanche, les dispositions de l'acte attaqué sont divisibles et séparables, l'annulation de certaines d'entre elles en laisse intact l'objet principal et, dans cette mesure, le Conseil d'État est compétent pour en prononcer l'annulation partielle.

En l'espèce, l'intérêt des requérants est circonscrit à la partie de l'acte attaqué imposant au CCBSJ le tir minimum de 253 cerfs non boisés. Les 67 cerfs non boisés imposés à la CLS ne peuvent être distraits du nombre global minimal qui lui est imposé dans l'ensemble que constitue l'objectif assigné au CCBSJ et dans lequel subsiste la différence entre ce nombre global de 253 et la somme des prélèvements minimaux spécifiques tels qu'assignés à chaque territoire ZF (216). L'annulation du seul minimum de 67 cerfs non boisés imposé sur le territoire « association de Limburg Stirum » constituerait une réformation de la portée de l'acte attaqué. En revanche, l'obligation d'un prélèvement minimum global de 253 cerfs non boisés imposé au CCBSJ est dissociable du minimum retenu pour les cerfs boisés et des maxima fixés pour les cerfs boisés et les cerfs non boisés.

14. La première exception est accueillie dans la seule mesure susvisée. Les autres fins de non-recevoir soulevées par la partie adverse doivent être rejetées.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

15. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit *patere legem quam ipse fecisti* et *audi alteram partem* et du principe de minutie, de l'absence de motifs, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

16. Ils reprochent à l'acte attaqué d'imposer spécifiquement à la CLS le prélèvement d'un nombre minimum de 67 cerfs non boisés dans le cadre du plan de tir global du CCBSJ et dans le cadre de la répartition sur l'ensemble des territoires identifiés ZF, sans justifier le chiffre absolu ainsi imposé comme minimum ni justifier la proportion considérable et inattendue que représente ce chiffre absolu par rapport à l'ensemble du minimum global imposé au CCBSJ et à l'ensemble du minimum global imposé aux territoires identifiés ZF. Ils font valoir que l'administration a l'obligation de statuer en toute connaissance de cause, c'est-à-dire après avoir examiné attentivement l'objet de la demande et les résultats des années antérieures, et de motiver les écarts éventuels par rapport à la demande de plan de tir déposée par le CCBSJ, d'une part, et les résultats des années antérieures, d'autre part, *quod non*.

17. Ils exposent qu'à l'issue de la saison 2016-2017, l'ensemble des territoires du CCBSJ a prélevé 222 cerfs non boisés, soit 92 pourcents du plan de tir fixé en non-boisés, tandis que la CLS en a prélevé 51 sur un minimum imposé de 53, soit, notamment, 96,2 pourcents de son propre minimum, faisant sensiblement mieux que la moyenne du CCBSJ, et, respectivement, 30 pourcents du minimum total imposé au CCBSJ et 29,3 pourcents du prélèvement au sein des territoires ZF.

Ils font la même analyse pour la saison suivante, exposant, en substance, qu'à l'issue de la saison 2017-2018, l'ensemble des territoires du CCBSJ a prélevé 203 cerfs non boisés, soit 93,5 pourcents du plan de tir en non-boisés fixé, tandis que la CLS en a prélevé 50 sur un minimum imposé de 47, soit, notamment, 106,4 pourcents de son propre minimum et, respectivement, 21,7 pourcents du

minimum total imposé au CCBSJ et 31,3 pourcents du prélèvement au sein des territoires ZF.

Ils expliquent que, pour la saison 2018-2019, l'assemblée générale du CCBSJ du 12 mai 2018 a proposé au DNF un plan de tir dans lequel la CLS se voit imposer le tir de 48 cerfs non boisés pour un total de 218 pour le CCBSJ et un total de 168 pour l'ensemble des territoires ZF, que ce chiffre représente 22 pourcents du minimum global du CCBSJ, ce qui est conforme à ce qui a été décidé pour les deux saisons précédentes, et 28,6 pourcents du prélèvement au sein des territoires ZF.

Ils observent que, pour cette année cynégétique 2018-2019, l'acte attaqué impose le tir d'un minimum de 253 cerfs non boisés pour l'ensemble du CCBSJ mais que, pour la première fois, l'autorité procède à une répartition entre territoires identifiés ZF, fixant spécifiquement et explicitement un minimum de 67 cerfs non boisés « sur le territoire "Association de Limburg Stirum" » de même que des nombres spécifiques pour les six autres territoires ZF, pour un total de 216 non-boisés incluant les 67 cerfs non boisés de la CLS, qui se voit donc contrainte de prélever 26,5 pourcents du total imposé au CCBSJ mais également 31,1 pourcents du total imposé aux territoires ZF.

18. Ils font grief à l'acte attaqué d'augmenter les chiffres pour 2018-2019 sans qu'une motivation différente ou supplémentaire intervienne, alors que, précisément, à l'issue de la saison précédente, la CLS avait dépassé son quota minimum, au contraire de quatre autres territoires ZF. À défaut de motivation adéquate et pertinente, ils considèrent que la CLS n'est pas à même de comprendre pourquoi elle se voit imposer un tel nombre et à concurrence d'un tel pourcentage par rapport aux minima globaux du CCBSJ et des territoires ZF.

19. Se référant aux quatre mentions de la CLS figurant dans l'acte attaqué, ils constatent, premièrement, que la CLS est l'un des neuf [lire : dix] territoires où le ratio de « bich(ett)es/faons » prélevés est inférieur au minimum de 50 pourcents souhaité par le DNF, mais que d'autres territoires ZF, également dans ce cas, ne se sont pas vu augmenter significativement leur minima par rapport à l'ensemble du CCBSJ ou aux autres territoires ZF, au contraire de la CLS qui a vu la proportion imposée passer de 22,01 à 26,48 pourcents. Ils en déduisent que « cette première "motivation" ne peut [...] permettre de motiver adéquatement l'acte attaqué de manière à ce que les requérants le comprennent ».

Deuxièmement, ils critiquent la « motivation », en page 4 de l'acte attaqué, qui a trait « au ratio biche(tte)s prélevées (80) / non-boisés (211) en 2017 rest[é] significativement inférieur à 50 % », en ce qu'elle est analogue au motif

retenu dans la décision précédente mais qu'à l'époque, le directeur n'a pas procédé à une répartition pour chaque territoire ZF, de sorte que la motivation précitée ne peut être comprise comme visant désormais spécifiquement la CLS. Ils ajoutent qu'à propos de sa demande de destruction d'animaux, comptabilisés dans le plan de tir, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, pris cet élément de manière positive, alors que la CLS y montrait sa bonne volonté d'atteindre les minima imposés, et que, pour les raisons que la requête détaille, il ne motive pas de manière compréhensible ni adéquate sa décision de refuser la demande de destruction qui portait aussi sur cinq cerfs boisés.

Ils concluent que, même si le Conseil d'État déduit de cette deuxième motivation que l'auteur de l'acte vise la population de cerfs jugée trop abondante sur le territoire du CCBSJ ou de la zone noyau, ce qui justifie, pour lui, d'imposer un total de 253 cerfs non boisés et non de 218 (ou un total de 216 et non de 168 pour la zone noyau), il reste que ce motif n'est pas spécifique et ne peut donc servir adéquatement à imposer 67 cerfs non boisés à la CLS au sein du CCBSJ et au sein des territoires ZF.

Troisièmement, à propos de la volonté manifestée par l'auteur de l'acte attaqué de responsabiliser tous les territoires ZF et de ne plus imposer un plan de tir global au CCBSJ, ils estiment aussi qu'une telle motivation ne vise pas précisément la CLS et ne lui permet pas de comprendre son imposition spécifique. En réplique, ils constatent que la partie adverse reste en défaut de justifier, de quelque façon, les raisons pour lesquelles la CLS s'est vu majorer le pourcentage de cerfs non boisés par rapport à la demande du CCBSJ, cet élément étant, à leur estime, capital et suffisant pour conclure au bien-fondé du moyen.

Enfin, à propos des « recommandations » formulées dans l'acte attaqué, ils affirment qu'elles ne servent manifestement pas, dans le texte et l'esprit de l'auteur de l'acte, à motiver sa décision, de sorte qu'elles ne peuvent venir en soutien à une quelconque motivation quant à l'obligation spécifique imposée à la CLS.

20. *In fine*, ils mettent l'accent sur le fait qu'« il est capital, dans l'appréciation du caractère adéquatement motivé, du respect du devoir de minutie et du principe de confiance légitime, d'insister sur le fait non contesté que, lors du précédent plan de tir pour la saison 2017-2018, la CLS avait, elle, atteint et dépassé son minimum en NB » et que nulle part l'auteur de l'acte n'en fait mention, alors qu'il déplore la situation globale du CCBSJ.

Quant à la violation du principe *audi alteram partem*, elle est, à leur estime, patente, puisqu'ils n'ont jamais été entendus avant que l'auteur de l'acte attaqué prenne sa décision « d'imposition spécifique » qui va au-delà de ce sur quoi la CLS avait marqué son accord dans la demande du CCBSJ.

V.2. Thèse de la partie adverse

21. La partie adverse répond que le principe de la répartition des prélèvements en non-boisés est motivé. Elle explique qu'afin de parvenir à un équilibre optimal forêt-faune, une zone noyau peut être déterminée sur le territoire d'un conseil cynégétique, que celle-ci présente une densité de population de cerfs élevée et qu'elle doit donc faire l'objet d'une plus grande attention au moment de déterminer les quotas de prélèvement.

À cet égard, elle pointe le passage suivant de l'acte attaqué qui justifie sa décision de procéder elle-même à une répartition des quotas entre territoires ZF pour cibler les zones sensibles qui nécessitent davantage de prélèvements : « L'organisation en "pot commun" pour l'obligation de tirer des non-boisés n'a pas démontré son efficacité parmi les différents conseils cynégétiques dont le vôtre ». Elle souligne qu'ainsi, l'auteur de l'acte attaqué fait le constat que le prélèvement de non-boisés n'a pas été réalisé d'une manière efficace et en tire les conséquences quant à la répartition des prélèvements.

22. Elle considère que l'augmentation des prélèvements minima de cerfs non boisés pour le territoire CLS est également dûment motivée dans l'acte attaqué.

Elle expose qu'il ressort de l'acte attaqué que des dégâts importants sont constatés sur le territoire du CCBSJ, particulièrement sur le territoire de la CLS, que « [l]a population locale est clairement trop élevée et insupportable, de l'aveu même des membres du Conseil cynégétique » et que « la population doit donc diminuer et le plan de tir doit intégrer un prélèvement qui dépasse l'accroissement induit par la reproduction ».

Elle fait grief aux requérants de citer des extraits de l'acte attaqué sortis de leur contexte. Elle relève notamment que « si l'auteur de l'acte attaqué fait référence à la demande de destruction introduite par l'un des membres du CCBSJ, c'est pour souligner la justification qui fonde cette demande et qui tient à la présence de dégâts pour des plants d'arbres » et qu'il « a donc apporté un soin particulier dans l'appréciation de la situation existante ».

23. Elle détaille ensuite la répartition telle qu'elle a été fixée par l'autorité, qui repose notamment sur les considérations suivantes :

- « comme l'année précédente, le ratio biche(tte)s prélevées (80) / non-boisés (211) en 2017 reste significativement inférieur à 50 %, diminue encore par rapport à l'année 2016 (44,6 % en 2016/2017 – 41,7 % en 2017/2018) et souligne l'absence de volonté de diminuer les populations de la part des membres du Conseil cynégétique, alors que la décision sur recours 2016 le demande de manière explicite dans ses considérants : “il est donc indispensable de viser une proportion la plus élevée possible de biches et bichettes parmi les cerfs non boisés, soit 50 %” »;
- spécifiquement pour l'association de Limburg Stirum, le tableau présentant le détail par territoire indique que le total de non-boisés devant être tirés est de 51 alors que le ratio de biche(ette)s/non-boisés est seulement de 35 %;
- « compte tenu de l'absence de collaboration et de la non-répartition des obligations entre les territoires où la majorité du gibier se tient, un plan de tir par territoire est imposé pour cette zone noyau. La répartition entre territoires se base sur les densités moyennes observées lors des recensements des 3 dernières années sur les territoires de chasse du Conseil cynégétique ».

Elle déduit des éléments précités que le fait que le chiffre de 50 pourcents du ratio biche(tte)s n'est atteint ni par le CCBSJ, ni par la CLS, a forcément des répercussions sur les saisons cynégétiques suivantes puisqu'en préservant une proportion plus importante de biches, on permet un accroissement de la population à court terme, ce qui engendre des problèmes de surpopulation. Elle fait valoir qu'à cet égard, « [l]e détail par territoire permet d'observer que la CLS, en comparaison aux autres territoires de la zone noyau du CCBSJ, met en œuvre avec encore moins de rigueur les moyens permettant d'atteindre ce ratio de 50 % ». Elle concède que « [s]uivant le tableau présentant le détail par territoire, le total de non-boisés tirés par la CLS au cours de la saison dernière est le plus important » mais souligne que la proportion de biches effectivement prélevées est la plus faible, de sorte que l'auteur de l'acte attaqué justifie parfaitement, à son estime, sa décision d'augmenter le minima de non-boisés que doit atteindre la CLS.

Elle précise encore que suivant le procès-verbal du conseil cynégétique, la répartition effectuée est le reflet d'une volonté de satisfaire l'intérêt propre du territoire et non d'établir une répartition permettant de répondre à l'intérêt général de régulation de l'espèce cerf.

24. Par ailleurs, elle expose que l'augmentation des prélèvements résulte d'un calcul des densités moyennes observées et d'un examen de la situation de fait. Elle renvoie au calcul repris dans l'acte au terme duquel, compte tenu de la surface boisée, de la densité des animaux/1000 ha, de la mortalité naturelle, d'un accroissement théorique non contesté et d'une diminution de 8 animaux/1000 ha, le plan de tir doit porter sur 380 individus de l'espèce cerf – « 1/3 B – 2/3 NB » – portés en minima.

Elle rappelle que, pour la répartition du minimum calculé pour le plan de tir global entre les territoires du CCBSJ, l'auteur de l'acte attaqué a utilisé à nouveau le calcul des densités moyennes observées pour les trois dernières années et que, sur cette base, il a pu valablement imposer un minimum de 67 non-boisés et que, notamment, la contribution de 31,3 pourcents de la CLS sur le total des territoires ZF est justifiée par la nécessité de réguler à cet endroit précis la population de cerfs.

V.3. Examen

25. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

26. En substance, les requérants font grief à l'acte attaqué d'imposer à leur association de fait, pour la saison cynégétique 2018-2019, le tir d'un minimum de 67 cerfs non boisés sur son territoire, sans que les motifs de l'acte permettent de justifier une telle augmentation, d'une part, en chiffre absolu par rapport aux dernières années et par rapport au nombre imposé dans la demande de plan de tir déposée par le CCBSJ, et, d'autre part, proportionnellement par rapport à l'ensemble du minimum global imposé au conseil cynégétique et du minimum global imposé aux territoires identifiés ZF.

Pour être adéquate, la motivation de la décision attaquée doit donc, notamment, permettre de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité administrative s'est écartée du nombre proposé dans la demande de plan de tir pour la CLS et pourquoi, portant le nombre minimal de tirs à 67 en ce qui la concerne, elle augmente le nombre minimum de prélèvements non-boisés par rapport, voire malgré, les résultats des années antérieures.

27. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé de la manière suivante :

- « • La population de cerfs peut être qualifiée de pléthorique sur une partie significative du territoire du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean.
• [...] la densité de l'espèce Cerf sur l'entière du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean peut être approchée et est estimée à 69 bêtes/1000 ha de bois, ce qui est trop important eu égard à la capacité d'accueil du milieu [...].
• La densité d'animaux estimée pour l'ensemble du conseil semble diminuer très légèrement sur les 4 dernières années [...]. Sur [la] base d'une superficie de référence identique aux années précédentes (12 500 ha), la densité estimée en 2018 est de 69 cerfs par 1000 ha de bois.
[...]
• L'objectif est de réduire drastiquement les densités et de les adapter au milieu de qualité pauvre à moyenne (plateau ardennais et versant de l'Ourthe), soit une densité-cible à ne pas dépasser de 20 à 25 animaux/1000 ha de bois avant naissance.
• Les dégâts relevés dans les bois soumis dépassent l'entendement et sont insoutenables, avec comme conséquences des coûts importants et des pertes de recettes significatives tant aujourd'hui que dans le futur pour les propriétaires [...] des peuplements forestiers [...]
[...]
Les surdensités de cervidés ne permettent pas, sans protection coûteuse, de diversifier la forêt au niveau des essences productives, ce qui constitue un objectif en soi pour un gestionnaire forestier, mais aussi pour faire face aux problèmes sanitaires des peuplements forestiers et aux aléas climatiques liés notamment aux changements climatiques.
• La surdensité de cervidés occasionne, par les dégâts aux arbres, aux semis naturels et à la végétation naturelle des sous-bois, des risques importants d'altération de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers. La pérennité des écosystèmes forestiers est compromise sur la zone noyau (Plateau des Tailles).
[...]
• Depuis de nombreuses années, pratiquement depuis 10 ans (depuis 2008, à l'exception de 2010), les plans de tir attribués n'ont pas été respectés et le problème de surdensité perdure depuis trop longtemps.
• En résumé, la gestion cynégétique actuelle ne peut être qualifiée de durable sur le territoire du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean.
• La collaboration du Conseil cynégétique pour atteindre des densités plus acceptables n'est pas bonne et l'absence de volonté de mettre en œuvre les moyens adéquats est criante :
o [...] La mise en place d'une politique liant l'attribution des grands cerfs à la réalisation effective des minima en non boisés n'a pas été intégrée dans le ROI.
o Comme l'année précédente, le ratio biche(tte)s prélevées (80) / non-boisés (211) en 2017 reste significativement inférieur à 50 %, diminue encore par rapport à l'année 2016 [...] alors que la décision sur recours 2016 le demande de manière explicite dans ses considérants : "il est donc indispensable de viser une proportion la plus élevée possible de biches et bichettes parmi les cerfs non-boisés, soit 50 %..." Le détail par territoire est le suivant :

Territoires	Non boisés totaux	Biche(tte)s	Faons	Ratio biche(tte)s/ non boisés
Association de Limburg	51	18	33	35 %

[...]

o Les amendes définies au ROI sont particulièrement peu dissuasives en cas de non-réalisation du quota en non-boisés reçu [...].

o Lors des dernières assemblées générales, il est décidé de ne pas personnaliser, ni responsabiliser les différents territoires de chasse pour le prélèvement des non boisés qui dépasseraient le nombre de non boisés demandés par le Conseil (l'obligation de tir supplémentaire serait versée dans un pot commun), ce qui souligne encore le manque de volonté d'atteindre les objectifs de gestion durable. L'organisation en "pot commun" pour l'obligation de tirer des non boisés n'a pas démontré son efficacité parmi les différents conseils cynégétiques dont le vôtre. Il convient de responsabiliser les différents territoires, c'est pourquoi le présent plan de tir précise les prélèvements sur les territoires de la zone noyau du Conseil cynégétique, à savoir les territoires "Association de LIMBURG STIRUM", "WAUCQUEZ", "DEUMER", "DAMOISEAUX-ODEIGNE", "DAMOISEAU-SAMREE", "J. JANSSEN" et "OUDAERT".
[...]

- En janvier 2017, un membre du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean a introduit une demande de destruction de non boisés et de petits cerfs (31 non boisés accordés en destruction; 1 biche et 8 faons détruits). La justification de la destruction est, selon l'aveu même du titulaire du droit de chasse et propriétaire, la présence de dégâts [...]. La population locale est clairement trop élevée et insupportable, de l'aveu même des membres du Conseil cynégétique.
- La population doit donc diminuer et le plan de tir doit intégrer un prélèvement qui dépasse l'accroissement induit par la reproduction. Une diminution de 8 animaux/1000 ha [...] est un objectif proportionné et permettrait d'arriver à une population en équilibre avec sa capacité d'accueil (20-25 cerfs/100 ha) en quelques années.
- Le calcul du plan de tir s'appuie sur les données suivantes : surface boisée de 12 500 ha; densité de 69 animaux/1000 ha sur la surface de référence (données transmises par le DEMNA) – soit une population de 862 animaux; une mortalité naturelle de 2,5%, sur [la] base bibliographique (841 animaux); un accroissement théorique non contesté de 33,33 % (280 animaux à prélever pour avoir une population stable); une diminution de 8 animaux/1000 ha (soit 100 animaux supplémentaires à prélever); ce qui donne un plan de tir de 380 individus de l'espèce cerf (1/3 B - 2/3 NB = 127 B - 253 NB, portés en minima).
[...]
- Compte tenu de l'absence de collaboration et de la non répartition des obligations entre les territoires où la majorité du gibier se tient, un plan de tir par territoire est imposé pour cette zone noyau. La répartition entre territoires se base [sur] les densités moyennes observées lors des recensements des 3 dernières années sur les territoires de chasse du Conseil cynégétique ».

28. Il résulte des motifs de l'acte attaqué que, malgré une très légère diminution perçue depuis quatre ans et alors que l'objectif à court terme est une diminution drastique de la densité de l'espèce cerf, qui serait mieux adaptée au « milieu de qualité pauvre à moyenne », l'autorité décidante déplore la persistance voire l'augmentation d'une surdensité de cervidés sur le territoire du CCBSJ, notamment dans la zone noyau du plateau des Tailles, qui n'est plus supportable ni acceptable au regard des dégâts qu'ils causent dans les bois soumis. En substance, elle attribue cette surpopulation locale au fait que, depuis pratiquement dix ans, les plans de tir attribués ne sont pas respectés et à l'absence de collaboration et de volonté du CCBSJ dans la mise en œuvre de moyens adéquats permettant d'atteindre des densités plus acceptables. En particulier, elle pointe le mauvais ratio récurrent « biche(tte)s/non-boisés » qui demeure significativement inférieur à 50 pourcents et

diminue encore par rapport à l'année 2016, celui du territoire « Association de Limburg Stirum » n'étant que de 35 pourcents.

Par ailleurs, l'acte attaqué permet de comprendre la raison qui a déterminé la partie adverse à procéder elle-même à la répartition des quotas minima entre territoires identifiés ZF, à savoir l'inefficacité de l'absence de personnalisation et de responsabilisation des différents territoires de chasse par l'« organisation en "pot commun" » de l'obligation de tir des non-boisés.

Il contient également une motivation précise relative au plan de tir imposant le prélèvement minimum global de 380 individus, répartis en un tiers de boisés (127) et deux tiers de non-boisés (253). À cet égard, en relevant que la population trop élevée doit diminuer, que « le plan de tir doit intégrer un prélèvement qui dépasse l'accroissement induit par la reproduction » et qu'« une diminution de 8 animaux/1000 ha [...] est un objectif proportionné », la partie adverse expose, à suffisance, la raison pour laquelle elle s'écarte des chiffres proposés dans la demande de plan de tir déposée par le CCBSJ qui imposait un nombre minimal global de 218 non-boisés, dont 109 biche(tte)s, et à la CLS, un nombre minimal de 48 non-boisés, dont 25 biche(tte)s.

29. En revanche, si l'auteur de l'acte attaqué expose les raisons des mesures globales prises à l'égard du CCBSJ qui imposent un prélèvement minimal de 253 cerfs non boisés sur son territoire et du fait qu'il a décidé de préciser, dans le plan de tir lui-même, la répartition des tirs entre les territoires de la zone noyau du conseil cynégétique, la lecture de l'acte ne permet pas de comprendre l'ampleur de l'augmentation des obligations de tirs imposées à l'association de fait dont les requérants sont membres, alors que d'autres territoires de chasse ZF présentant également des ratios peu élevés de tirs biche(tte)s/non-boisés ne font pas l'objet d'une telle mesure ou alors dans une moindre mesure. Notamment, outre les comparaisons effectuées dans les développements du moyen, il y a lieu de constater que plusieurs territoires ZF présentent des ratios biche(tte)s/non-boisés inférieurs à 50 pourcents, à l'instar du ratio de 35 pourcents constaté dans le chef de la CLS, sans que des mesures particulières ne soient prises à leur encontre.

Par ailleurs, en ce qui concerne le pourcentage à hauteur duquel la CLS doit contribuer à l'effort susvisé – qu'elle conteste et dit ne pas comprendre –, l'acte attaqué précise que la répartition entre territoires se fonde sur « les densités moyennes observées lors des recensements des 3 dernières années sur les territoires de chasse du Conseil cynégétique ». Cependant, aucune des pièces auxquelles le Conseil d'État peut avoir égard ne permet de vérifier de manière claire et concrète cette affirmation. Pour le surplus, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il

n'apparaît d'aucun considérant de l'acte attaqué que c'est la faiblesse de la proportion de biches ou bichettes effectivement prélevées par la CLS par rapport au minimum de non-boisés requis, qui fonde la décision de l'auteur de l'acte d'augmenter, dans les proportions retenues, le minima de tirs non boisés que doit atteindre personnellement la CLS.

30. Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

31. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

VII. Contributions

32. Lors de l'introduction de la présente requête, les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne' et de la loi du 26 avril 2017 'régulant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers', les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 7 juin 2018 du directeur de la direction extérieure de Marche-en-Famenne du DNF du SPW, intitulée « Plan de tir pour l'espèce Cerf » pour la saison cynégétique 2018-2019, adressée au secrétaire de l'ASBL conseil cynégétique du Bois Saint-Jean, en tant qu'est imposé le tir d'un minimum de 253 cerfs non boisés sur le territoire du conseil cynégétique du Bois Saint-Jean.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 4800 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Les contributions de 20 euros indûment perçues, pour un total de 440 euros, seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 3 avril 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Denis Delvax,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux