

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.543 du 29 avril 2026

A. 238.336/XIII-9921

En cause :

1. **l'association sans but lucratif CONSEIL CYNÉGÉTIQUE DE SPA STAVELOT STOUMONT,**
2. **la société anonyme HL NEXT,**
3. **Marc du BOIS,**
4. **Didier DUGARDIN,**
5. **Christian DUMEZ,**
6. **Charles-Albert de HARENNE,**
7. **Laurent de HARENNE,**
8. **Gaëtan JAMAR de BOLSÉE,**
9. **Nadine VOSSE,**
10. **l'association sans but lucratif wallonne du ROYAL SAINT-HUBERT CLUB DE BELGIQUE,**
ayant tous élu domicile chez
M^e Grégory CLUDTS, avocat,
route du Sarpay 40
4845 Jalhay,

contre :

1. **la commune de Stoumont,**
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION DES CHASSEURS AU GRAND GIBIER DE BELGIQUE,**
2. **le centre public d'action sociale de Mons,**
représenté par son conseil de l'action sociale,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Grégory CLUDTS, avocat,
route du Sarpay 40
4845 Jalhay,

**3. l'association sans but lucratif ASSOCIATION DU
VAL D'AMBLÈVE, LIENNE ET AFFLUENTS,**

ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 février 2023, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation du règlement communal du 29 septembre 2022 du conseil communal de Stoumont de conservation de la nature et de l'arrêté du 23 décembre 2022 par lequel la ministre de la Nature approuve le règlement communal précité et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ces mêmes décisions.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.091) a accueilli les requêtes en intervention introduites par l'association sans but lucratif (ASBL) Fédération des Chasseurs au Grand Gibier de Belgique, le centre public d'action sociale (CPAS) de Mons et l'ASBL Association du Val d'Ambève, Lienne et Affluents (Avala), a rejeté la requête en intervention introduite par les ASBL Canopea et Natagora, a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 10 août 2023 par les parties requérantes.

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

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La dixième partie requérante, les parties adverses et la troisième partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 avril 2026.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Grégory Cludts, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et les première et deuxième parties intervenantes, M^e Jacques Sambon, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur 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° 257.091 du 11 juillet 2023. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

4. L'article 21 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son alinéa 7, qu'il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport de l'auditeur concluant au rejet du recours.

5. En l'espèce, seule la dixième partie requérante a déposé un dernier mémoire, les autres parties requérantes n'ayant pas sollicité la poursuite de la procédure ni déposé le dernier mémoire dans le délai imparti. Il s'ensuit que les première à neuvième parties requérantes sont présumées légalement se désister de leur recours.

6. Partant, il est question de la dixième partie requérante lorsqu'il est fait référence à « la partie requérante » dans la suite de cet arrêt.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

7. Le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 41 et 159 de la Constitution, de l'article 119 de la Nouvelle loi communale, des articles D.138 et D.197 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article L1122-33, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), de l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 sur la chasse et du principe de la hiérarchie des normes, ainsi que de la contradiction dans les motifs.

8. La partie requérante expose que la première partie adverse modifie les règles du nourrissage supplétif et du nourrissage dissuasif par la voie d'un règlement, qu'elle assortit la violation de celui-ci de sanctions par le renvoi à la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elle relève que la seconde partie adverse n'a constaté aucune illégalité dans le règlement attaqué alors que les dispositions visées au moyen, dont l'article 58^{quinquies} de la loi du 12 janvier 1973 sur la conservation de la nature, autorisent le conseil communal à incriminer, par voie de règlement, les infractions visées par les législations relevant du Code de l'environnement, à l'exception de celles visées par la loi précitée sur la chasse et le Code forestier, qu'il n'est ainsi pas habilité à modifier les conditions de nourrissage du grand gibier et encore moins à l'interdire, et que, partant, la seconde partie adverse aurait dû constater l'illégalité du règlement attaqué et l'annuler.

9. Elle fait valoir que les articles D.138, qui liste toutes les législations relevant du Code de l'environnement, et D.197, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, auquel renvoie l'article 58^{quinquies} de la loi du 12 janvier 1973 précitée, n'autorisent pas le conseil communal à incriminer des faits constitutifs d'infractions à la loi du 28 février 1882 précitée et au Code forestier. Elle précise qu'en incriminant comme infraction de quatrième catégorie le fait de contrevenir « à un règlement ou à une ordonnance pris en exécution de l'article 58^{quinquies} », l'article 63, alinéa 3, de la loi du 12 janvier 1973 précitée, « créé précisément à l'occasion de l'article 83 du décret 24 novembre 2021 modifiant le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale et divers autres décrets », n'a pas pu viser les règlements illégaux ni voulu déroger à la mention explicite de l'article 58^{quinquies} de la loi du 12 janvier 1973 précitée qui dispose comme il suit :

« Les infractions à ces règlements et ces ordonnances sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément à la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'Environnement ».

Elle soutient que ce qu'interdit le règlement communal attaqué est ni plus ni moins que le nourrissage dissuasif et le nourrissage supplétif, « après d'ailleurs un excès de pouvoir » de la part des parties adverses, alors qu'un règlement communal doit respecter les normes supérieures que sont, outre l'article 58quinquies de la loi du 12 janvier 1973 précitée, le Code de l'environnement, la loi sur la chasse, le CWaDeL et la Nouvelle loi communale.

10. À titre surabondant, elle rappelle que le législateur a supprimé le pouvoir de tutelle du Gouvernement wallon en matière de nourrissage et qu'*a fortiori*, un ministre seul ne peut approuver une interdiction de nourrissage, là où le Gouvernement ne peut prendre ce type de décision sans violer l'article 12ter de la loi du 28 février 1882 précitée.

Elle en déduit qu'en l'espèce, le conseil communal a adopté un acte pour lequel le législateur wallon est seul compétent et qu'à supposer qu'il s'agisse de « fix[er] des conditions » aux nourrissages précités, l'approbation d'un tel acte relève de la compétence du Gouvernement wallon et non du ministre qui ne peut l'exercer seul. Elle estime qu'un considérant de l'arrêté ministériel attaqué témoigne d'une reconnaissance implicite de la part de son auteur que le règlement litigieux n'a pas de base légale ni réglementaire.

Elle affirme qu'en adoptant l'article 58quinquies de la loi du 12 janvier 1973 précitée, le législateur n'a pas voulu ni pu vouloir qu'un conseil communal se fonde sur n'importe quels motifs liés à la conservation de la nature, pour interdire tout acte permis par la loi sur la chasse. Elle estime qu'en l'espèce, les parties adverses ont empiété « sur une réglementation complète organisée en la matière, formant une *lex specialis* par rapport à la loi [sur la conservation de la nature], à savoir la réglementation de la chasse, qui ne laisse aucune compétence d'exécution sur le point en cause aux communes ».

11. Elle considère que le premier acte attaqué blesse l'intérêt général dans la mesure où, dans l'hypothèse où toute commune adopte des règles plus restrictives vis-à-vis de la chasse et de ses pratiques au motif – très large – de la protection des espèces de la faune et de la flore sauvages sur la base l'article 58quinquies de la loi du 12 janvier 1973 précitée, une gestion cohérente de ces populations deviendrait impossible et le pouvoir régional se verrait dans l'impossibilité d'assumer correctement ses compétences.

12. À son estime, le premier acte attaqué est contradictoire dans ses motifs, en ce que, d'une part, il s'autorise à déroger à l'arrêté du Gouvernement wallon

du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier, voire à la loi du 12 janvier 1973 précitée – puisqu’il interdit le nourrissage dissuasif du sanglier –, mais que, d’autre part, il annonce que les éventuelles dérogations qu’il s’arroge le pouvoir de donner ne le seront que dans le respect de cet arrêté, sans qu’on puisse apercevoir, à la lecture des deux actes attaqués, « ce qui autoriserait une chose et interdirait l’autre ». Elle trouve révélateur que, malgré cette motivation d’octroyer les dérogations dans le respect de l’arrêté précité, les formulaires contiennent de nombreuses demandes de justification qui ne sont ni dans le règlement communal attaqué ni dans la loi du 12 janvier 1973 précitée ni dans l’arrêté du 18 octobre 2012 précité et n’ont *a fortiori* pas été préalablement sollicitées par le département de la nature et des forêts (DNF).

B. Le mémoire en réplique

13. Elle affirme qu’il est manifeste que l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité sert de fondement réglementaire au premier acte attaqué.

Elle déduit de l’article 58quinquies de la loi du 12 janvier 1973 précitée et des travaux parlementaires y étant relatifs que cette disposition permet à une commune d’intervenir dans le cadre de la police administrative spéciale de la conservation de la nature, mais que cette possibilité est limitée à l’adoption de « règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers ».

Elle infère de l’historique des arrêtés pris sur la base de l’article 12ter de la loi du 28 février 1882 précitée et d’une analyse des dispositions de l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité, que celui-ci contient une réglementation complète concernant le nourrissage du grand gibier et a pour objectif la recherche d’un meilleur équilibre entre l’homme et la nature, entre la faune et la flore. Elle expose que l’article 11, 2°, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité dispose que, concernant le nourrissage supplétif, l’approvisionnement de chaque point de distribution doit être assuré de façon permanente jusqu’à la date du 30 avril. Elle relève que l’article 16 du même arrêté mentionne que le nourrissage dissuasif du sanglier est autorisé durant la période du 1^{er} octobre au 31 mars en cas d’imminence ou de présence de dégâts à l’agriculture dans le territoire de chasse concerné ou à proximité de celui-ci.

Sur la question spécifique du cumul des polices administratives, elle tire de la jurisprudence que l’intervention de la Région wallonne exclut celle d’autres autorités si le corps de mesures adopté est complet. Elle considère que le règlement litigieux sort de son champ d’application pour s’appropriier les compétences dévolues

au Gouvernement wallon en vertu l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 précitée. Elle fait valoir, d'une part, que le règlement litigieux s'identifie, dans son objectif et ses mesures, à la compétence dévolue au Gouvernement wallon par l'article 12^{ter} précité de déterminer les conditions du nourrissage supplétif et dissuasif et, d'autre part, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité constitue un ensemble complet de dispositions en la matière.

Elle est d'avis que le libellé de l'article 58^{quinquies} de la loi du 12 janvier 1973 précitée permet uniquement à la commune d'adopter un règlement complémentaire à ce que prévoit la loi précitée et les arrêtés pris en exécution de celle-ci. Elle craint qu'à admettre que les communes adoptent des règlements en vue de la conservation de la nature en prescrivant des contraintes qui relèvent de la législation sur la chasse, la compétence du Gouvernement wallon sur plusieurs sujets soit vidée de sa substance, ce qui constituerait une décentralisation de la matière au profit des autorités locales.

Elle fait valoir que le règlement attaqué est incompatible avec les articles 1^{er}, § 2, et 11, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité.

Elle souligne que la consultation juridique demandée par la Région wallonne conclut à l'illégalité du règlement attaqué.

C. Le dernier mémoire

14. Sur le grief pris de l'exclusion par le législateur de la compétence des communes, elle souligne avoir visé, dès la requête initiale, comme fondement du premier moyen, l'article D.197, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui est de rang équivalent à la loi du 12 janvier 1973 précitée et qui ne lui paraît pas être sujet à interprétation en tant qu'il exclut la compétence des communes.

Elle réitère que l'activité en cause ne concerne que le droit de chasse sachant que seuls les titulaires de ce droit sur leurs territoires de chasse peuvent pratiquer le nourrissage et que le Gouvernement wallon, en fixant les « conditions » comme l'impose l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 précitée, n'a prévu cette possibilité que pour ces titulaires.

V.2. Examen

15. Conformément au principe énoncé aux articles 33 et 105 de la Constitution et à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

institutionnelles, les compétences des autorités administratives sont d'attribution, ce qui implique qu'elles ne disposent que des pouvoirs qui leur ont été formellement attribués et ne peuvent les exercer que dans les conditions prévues. Elles doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur.

16. Par l'arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a jugé, au provisoire, sur le premier moyen, ce qui suit :

« 23. L'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dispose comme il suit :

“ Les conseils communaux peuvent prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers.

Ils les transmettent au Ministre qui a la Conservation de la nature dans ses attributions. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du pôle 'Ruralité', section 'Nature'. A défaut de décision, les règlements ou ordonnances sont réputés approuvés.

Ces règlements ou ordonnances sont publiés conformément à la loi communale avant d'entrer en vigueur. Les infractions à ces règlements et ces ordonnances sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément à la Partie VIII de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'Environnement”.

Les travaux préparatoires du décret du 6 avril 1995 octroyant aux autorités communales le droit d'édicter des mesures complémentaires en matière de conservation de la nature révèlent que l'objectif de la proposition est de mieux responsabiliser les communes en matière de conservation de la nature, en indiquant qu'elles peuvent prendre des mesures plus strictes de protection de la faune et de la flore locales, le Gouvernement étant cependant soucieux de “la nécessité d'une coordination des réglementations en matière de conservation de la nature”, à laquelle répond l'insertion dans la loi sur la conservation de la nature, de l'alinéa 2 de l'article 58quinquies (*Doc. parl.*, Parl. wall., session 1992-1993, n° 119/3, p. 3). Ils indiquent notamment ce qui suit :

“ La matière de la conservation de la nature échappe généralement aux attributions que les autorités communales tiennent des décrets de 1789-1790 en matière de tranquillité, salubrité et sécurité. La police réglementaire en est donc entièrement confiée aux Régions.

S'il est utile que des règles minimales uniformes soient édictées à l'échelon régional ou international, il apparaît comme conforme à l'intérêt de la faune et de la flore ainsi qu'à celui de l'autonomie communale qu'une délégation soit donnée au Conseil communal pour édicter des règles locales plus strictes.

Certaines communes se sont d'ailleurs aventurées à prendre pareils règlements de police pour protéger des fleurs remarquables ou pour protéger les migrations printanières de batraciens” (*Doc. parl.*, Parl. wall., session 1992-1993, n° 119/1, p. 2).

24. L'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée renvoie à la Partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement dont l'article D.138 prévoit notamment ce qui suit :

“ La présente partie comporte les dispositions de surveillance, de contrainte et de sanctions nécessaires à l’application des lois et décrets suivants, ainsi que de leurs arrêtés d’exécution :

1° la loi du 28 février 1882 sur la chasse ;

[...]

3° la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ;

[...]

10° le Code forestier ;

[...].

La présente partie comporte également les dispositions de surveillance, de contrainte et de sanctions nécessaires à l’application des règlements et décisions européens visés par ou en vertu du chapitre II, du titre V, de la présente partie, ainsi que par l’article 63 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature”.

L’article D.197, § 3, du livre I^{er} du Code de l’environnement dispose comme il suit :

“ Le conseil communal peut incriminer, en tout ou en partie, par voie de règlement communal, des faits constitutifs des infractions suivantes :

[...]

3° les infractions de troisième et quatrième catégorie[s] aux dispositions visées à l’article D.138, à l’exception de celles visées à l’article D.138, alinéa 1^{er}, 1° et 10°”.

L’article 63, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 12 juillet 1973 précitée énumère quant à lui les infractions à la loi qui relèvent soit de la troisième soit de la quatrième catégorie.

25. Visé également par le premier moyen, l’article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, inséré par le décret du 14 juillet 1994, est rédigé comme suit :

“ § 1^{er}. A l’exception du sanglier, le nourrissage du grand gibier est interdit.

§ 2. Toutefois, après avis du pôle ‘Ruralité’, section ‘Chasse’, le nourrissage peut être autorisé ou rendu obligatoire à titre supplétif, aux conditions fixées par le Gouvernement, entre le 1^{er} novembre et le 30 avril, dans un ensemble de territoires biologiquement homogène.

§ 3. Le Gouvernement peut, après avis du pôle ‘Ruralité’, section ‘Chasse’, accorder des dérogations strictement limitées dans le temps aux dispositions des §§ 1^{er} et 4, dans l’intérêt de la science, de la conservation de la nature ou à des fins sanitaires.

§ 4. Le nourrissage du sanglier ne pourra être effectué qu’à titre dissuasif en vue de protéger les cultures de dégâts importants et aux conditions fixées par le Gouvernement, après avis du pôle ‘Ruralité’, section ‘Chasse’.

§ 5. Les infractions aux dispositions du présent article seront punies d’une amende de 100 à 1 000 francs”.

L’exposé des motifs du projet qui est devenu le décret du 14 juillet 1994 justifie l’interdiction du nourrissage du grand gibier de la manière suivante :

“ Il s’agit là d’une position qui vise à réaliser un meilleur équilibre sylvo-agro-cynégétique. Tout nourrissage artificiel d’herbivores pendant la période de végétation entraîne un déséquilibre faune-flore préjudiciable à la pérennité de l’écosystème qui accueille une population. D’autre part, le maintien artificiel en surnombre d’une espèce ne peut se faire qu’aux dépens d’autres espèces occupant la même niche écologique et va à l’encontre de toute biodiversité” (*Doc. Parl.*, Parl. wall., 1993-1994, n° 246/1, page 5).

En commission, le ministre a précisé ce qui suit :

“ Le nourrissage du grand gibier ne peut présenter qu’un caractère supplétif et dissuasif. Il peut être autorisé ou rendu obligatoire entre le 1^{er} novembre et le 30 avril dans un ensemble de territoires biologiquement homogènes. Les conditions de nourrissage dissuasif du sanglier en vue de protéger les cultures sont fixées par le Gouvernement” (*Doc. Parl.*, Parl. wall., 1993-1994, n° 246/21, page 3).

Sur la base de l’article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 susvisée, le Gouvernement wallon a adopté l’arrêté le 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier. Le préambule de cet arrêté justifie la nécessité de fixer des conditions adéquates de nourrissage du grand gibier par le fait que le nourrissage artificiel du grand gibier a pour effet d’augmenter la disponibilité alimentaire, que cette disponibilité alimentaire accrue favorise, à l’instar d’autres facteurs, des niveaux élevés de population de grand gibier, que cette surdensité de grand gibier a pour effet de rompre l’équilibre entre la faune et la flore, qu’elle porte en outre atteinte à la préservation et à la restauration de la biodiversité en milieu rural et forestier, ainsi qu’aux cultures agricoles et aux peuplements forestiers, et qu’il est d’intérêt général d’atteindre une réduction très significative des populations de grand gibier afin de rétablir l’équilibre agro-sylvo-cynégétique.

26. En l’espèce, le premier acte attaqué se donne notamment pour fondement l’article 58^{quinquies} de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Il ne vise pas l’article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 sur la chasse. Il évoque en revanche à plusieurs reprises l’arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier, citant des considérants du préambule de celui-ci, son article 1^{er} réservant l’application des interdictions que l’arrêté contient et l’article 2 précisant que le collège communal peut autoriser le nourrissage à titre exceptionnel dans le respect de cet arrêté.

Prima facie, il n’y a toutefois pas lieu d’en déduire que l’arrêté du 18 octobre 2012 constitue un des fondements du premier acte attaqué. D’une part, le préambule du règlement communal n’identifie pas la disposition de l’arrêté qui lui conférerait un fondement mais se limite à en rappeler certains considérants pour justifier en fait la mesure qu’il adopte. D’autre part, l’article 1^{er} du dispositif du premier acte attaqué rappelle simplement, au demeurant de manière surabondante, le respect dû à l’arrêté du 18 octobre 2012 qui est applicable d’office. Ce rappel ne modifie pas l’ordonnancement juridique. Il en va de même de l’article 2 qui concerne les actes individuels de dérogation et qui, en vertu du principe de la légalité, ne pourraient autoriser un acte interdit par l’arrêté du 18 octobre 2012 dont s’agit.

27. L’interdiction de principe qu’énonce l’article 1^{er} du règlement attaqué vaut pour les périodes qu’il énonce, soit les périodes suivantes :

- du 1^{er} novembre au 30 avril en ce qui concerne le nourrissage supplétif du grand gibier ; cette période correspond à celle pendant laquelle l’article 12^{ter} de la loi sur la chasse permet d’autoriser ou de rendre obligatoire le nourrissage supplétif du grand gibier ;
- du 1^{er} avril au 30 septembre pour le nourrissage dissuasif du grand sanglier, sachant qu’il ne peut pas non plus être pratiqué du 1^{er} octobre au 31 mars pour raison d’imminence ou de présence de dégâts à l’agriculture. Ces dates

correspondent aux périodes fixées dans les articles 12 et 16 de l'arrêté du 18 octobre 2012 précité.

Le règlement communal attaqué articule donc son interdiction avec des règles inscrites dans la loi du 28 février 1882 précitée et dans l'arrêté du 18 octobre 2012. Cela n'implique pas qu'il trouve son fondement juridique dans cet arrêté, dont il s'écarte au demeurant, ni qu'il aurait perdu toute autonomie par rapport à celui-ci. En tout état de cause, selon l'enseignement de la Cour de cassation, le fait que le fondement légal indiqué au préambule est inexact est sans incidence sur la légalité d'un arrêté. Il suffit qu'il ait un fondement légal.

28. Par ailleurs, le second acte attaqué se fonde exclusivement sur l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973. Il précise que, selon son auteur, "il n'y a aucun texte, législatif ou réglementaire, satisfaisant à l'échelle de la Région qui permette, *in concreto*, de limiter le nourrissage artificiel sur le territoire de Stoumont".

La procédure administrative qui a été suivie est exclusivement celle qui est applicable aux règlements communaux en matière de conservation de la nature et non celle suivie en matière de chasse. C'est ainsi l'avis de la section Nature du pôle Ruralité qui a été demandé et non celui de la section Chasse.

29. Il résulte de ce qui précède que les actes attaqués s'analysent, d'un point de vue juridique, comme des mesures de police de la conservation de la nature et non comme des mesures de police régulant la chasse.

30. L'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature décrit le domaine de la police de la conservation de la nature de la manière suivante :

“ La présente loi tend à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air. La présente loi ne vise pas à réglementer l'exploitation agricole et forestière”.

L'article 1^{er}bis de la même loi définit ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de "conservation" au sens de la loi, à savoir un "ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points 6° et 10°".

La loi du 12 juillet 1973 règle ainsi, entre autres, la protection des espèces végétales et animales, la protection des milieux naturels, incluant les réserves naturelles et les sites Natura 2000, la protection des forêts et de l'espace rural.

31. Le règlement communal attaqué justifie en substance l'interdiction de nourrissage du grand gibier qu'il impose, par le constat d'une surdensité du grand gibier dans les forêts de la commune qui a des effets négatifs sur la forêt, la faune et la flore, parmi lesquelles figurent des espèces et des habitats protégés.

Il s'agit donc bien d'assurer la protection des espèces animales et végétales non gibiers. L'interdiction du nourrissage artificiel du grand gibier afin de contribuer à remédier à une prolifération de ce gibier de nature à nuire à la protection des espèces végétales et animales non gibiers et du biotope forestier, ressortit au domaine de la police de la conservation de la nature. La mesure et l'objectif poursuivis par le règlement attaqué entrent dans le champ d'application de la police de la conservation de la nature.

Aucune disposition de la loi du 12 juillet 1973 ne permet d'exclure l'application de l'article 58quinquies, s'il s'agit de protéger la faune et la flore non gibiers contre des dégâts causés par du gibier ou même par un grand gibier devenu trop abondant.

Visant expressément “la protection des espèces végétales ou animales non gibiers”, l’article 58quinquies exclut que le règlement communal de conservation de la nature se donne pour objet la protection du gibier mais il n’écarte pas l’intervention du conseil communal lorsqu’il s’agit d’assurer la protection des espèces animales non gibiers contre des nuisances causées par le gibier.

32. Par application du principe du cumul des polices administratives, la seule circonstance que le nourrissage du grand gibier peut également être réglé par la législation sur la chasse ne suffit pas à exclure l’intervention du conseil communal sur la base de l’article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée, pour autant qu’il reste dans le domaine d’application de cette loi. Les différentes polices peuvent en effet se cumuler dans leur champ d’application respectif et ces champs d’application peuvent se recouper.

À cet égard, il y a d’ailleurs lieu de constater que la législation sur la chasse ne règle pas la question du nourrissage du grand gibier de manière à ce point complète qu’elle ne laisserait plus de place à une intervention des conseils communaux dans le domaine de la conservation de la nature. Notamment, elle ne permet pas à l’autorité ayant en charge la police de la chasse d’interdire, à des fins de protection des espèces végétales ou animales non gibiers, tout nourrissage dissuasif des sangliers ou tout nourrissage supplétif du grand gibier, sur le territoire d’une commune menacée par leur prolifération.

L’article 12ter, § 3, de la loi sur la chasse permet de déroger à l’interdiction de nourrir le grand gibier autre que les sangliers et à l’interdiction du nourrissage non dissuasif du sanglier. Il n’autorise pas le Gouvernement à ajouter des interdictions non prévues, ne visant au demeurant que les paragraphes 1^{er} et 4 mais non le paragraphe 2 du même article.

Les objectifs de la législation relative à la chasse et de la police de la conservation de la nature se chevauchent dans le domaine du nourrissage. Il reste que le règlement communal et l’arrêté ministériel attaqués se fondent sur le constat que la première ne permet pas d’atteindre de manière suffisamment efficace l’objectif poursuivi en matière de conservation de la nature, à savoir, comme le souligne l’arrêté ministériel, parvenir à “une réduction très significative des populations de grand gibier, à Stoumont, afin de rétablir l’équilibre agro-sylvo-cynégétique”.

Enfin, le nourrissage artificiel des animaux sauvages, y compris “gibiers”, n’apparaît pas en soi comme une activité dont la réglementation ressortirait exclusivement au droit de la chasse, comme le sont, par exemple, les plans de tir, la fixation de la date d’ouverture et de fermeture de la chasse ou la détermination de certains modes de chasse. Le nourrissage éventuel peut d’ailleurs concerner d’autres personnes que les chasseurs et avoir d’autres fins que la chasse.

En de telles hypothèses, la question du nourrissage du grand gibier se trouve donc réglée par deux polices administratives spéciales distinctes.

À noter que la réglementation du nourrissage dans la législation sur la chasse peut même poursuivre de manière ponctuelle, à côté des préoccupations liées à la protection de l’agriculture, des objectifs de conservation de la nature. Ainsi, l’article 12ter, § 3, de la loi sur la chasse précitée habilite le Gouvernement à accorder des dérogations strictement limitées dans le temps aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 4, dans l’intérêt notamment de la conservation de la nature ou à des fins sanitaires. De même, l’article 8, alinéa 1^{er}, de l’arrêté du 18 octobre 2012 précité dispose que le fonctionnaire compétent peut exiger le déplacement d’un lieu de nourrissage du grand gibier “en vue d’éviter des dégâts à certains peuplements forestiers ou dans l’intérêt de la conservation de la nature ou si celui-ci n’est pas conforme aux articles 6 ou 7”.

33. En l'espèce, il ne s'agit pas d'un concours entre la police générale communale et une police spéciale mais d'un concours entre deux polices administratives spéciales, celle de la chasse et celle de la conservation de la nature. Relevant de deux polices administratives spéciales distinctes, organisées par des législations différentes, les deux réglementations doivent être respectées et appliquées de manière cumulative dès lors que le législateur n'en a pas décidé autrement, afin de permettre la prise en charge de tous les aspects de l'ordre public que le législateur a voulu assurer.

Une telle coexistence de deux réglementations en la matière n'est pas inusuelle. Ainsi, notamment, l'article 11 de la loi sur la conservation de la nature interdit toute forme de chasse dans les réserves naturelles. Ainsi encore, l'article 7 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse dispose qu'à condition qu'il n'existe pas une solution satisfaisante et que cela ne nuise pas à la survie de la population concernée, le Gouvernement peut permettre ou ordonner de capturer, repousser ou détruire les espèces gibier, entre autres, dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore ou pour prévenir des dommages importants notamment aux forêts.

34. L'article 3, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier dispose notamment ce qui suit :

“ Au sud du sillon Sambre et Meuse, le nourrissage supplétif du grand gibier et le nourrissage dissuasif du sanglier sont autorisés aux conditions fixées par le présent arrêté et moyennant avertissement préalable adressé au fonctionnaire compétent”.

Les articles 12 et 13 du même arrêté fixent les conditions auxquelles le nourrissage dissuasif du sanglier est permis. L'article 16, alinéa 1^{er}, dispose que par dérogation aux articles 12, 13, alinéa 2, et 15, le nourrissage du sanglier est autorisé durant la période du 1^{er} octobre au 31 mars “en cas d'imminence ou de présence de dégâts à l'agriculture dans le territoire de chasse concerné ou à proximité de celui-ci”.

Méconnaît le principe de la légalité, une règle ou une décision individuelle qui autorise un comportement interdit par une norme supérieure qui est applicable dans le domaine considéré. En l'espèce, en interdisant sur le territoire d'une commune le nourrissage de certains gibiers pour des motifs liés à la police de la conservation de la nature, le règlement communal n'enfreint pas la hiérarchie des normes et ne viole pas une norme qui, adoptée dans le contexte d'une autre police, autorise ce nourrissage à certaines conditions, pour des motifs liés à la réglementation de la chasse.

Les requérants ne démontrent pas que le règlement communal attaqué rend impossible ou exagérément difficile l'application de la législation sur la chasse par l'autorité compétente. En tout état de cause, l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 précitée est loin de garantir un droit inconditionnel à procéder au nourrissage, puisque, d'une part, il interdit le nourrissage du sanglier autrement qu'à titre dissuasif et, d'autre part, interdit le nourrissage du grand gibier sauf dérogations.

En adoptant, dans un espace limité à tout ou partie du territoire communal et sur la base d'une habilitation expresse donnée par la loi sur la conservation de la nature, des dispositions plus strictes que celles que contient la loi sur la chasse et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité, le conseil communal n'a pas pris un règlement “contraire” à cette loi ou cet arrêté au sens de l'article L-1122-32, alinéa 2, du CWaDeL ni méconnu le principe de la légalité.

35. L'article 58^{quinquies} de la loi du 12 juillet 1973 précitée prévoit que les infractions aux règlements communaux de police en la matière sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément à la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'article D.138, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code cite de manière explicite la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature dans l'énumération des lois, décrets et arrêtés d'exécution pour l'application desquelles la partie VIII du Code prévoit des dispositions de surveillance, de contraintes et de sanctions.

L'article 197, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du même Code énonce que le conseil communal peut incriminer en tout ou en partie, par voie de règlement communal, des faits constitutifs d'infractions de troisième et quatrième catégories aux dispositions, sous la seule exception de celles visées à l'article D.138, alinéa 1^{er}, 1^o et 10^o. Il n'y a pas lieu d'avoir égard à ces derniers items en la présente cause dès lors que le premier acte attaqué est pris sur le fondement exclusif de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

En conséquence, l'article 3 du dispositif du règlement communal attaqué ne méconnaît pas les dispositions visées au moyen, lorsqu'il énonce que le non-respect du règlement et des mesures prises par le collège en vertu de celui-ci est sanctionné conformément à la partie VIII du livre I^{er} [...] du Code de l'environnement.

36. En ce qui concerne la compétence *ratione personae* de l'auteur du second acte attaqué, l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée prévoit, en son alinéa 2, que le règlement communal est soumis à l'approbation du ministre qui a la conservation de la nature dans ses attributions. Le premier acte attaqué trouve son fondement législatif exclusivement dans la loi du 12 juillet 1973, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard, en l'espèce, aux règles qui gouvernent la compétence des autorités publiques dans le domaine de la chasse.

37. Enfin, quant au contrôle de tutelle portant sur le respect de l'intérêt général, le second acte attaqué est motivé sur ce point, considérant notamment qu'il est "d'intérêt général d'atteindre une réduction très significative des populations de grand gibier à Stoumont afin de rétablir l'équilibre agro-sylvo-cynégétique". Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, la motivation envisage bien l'efficacité des cahiers des charges de location publique du droit de chasse.

Le moyen ne dénonce pas et *a fortiori* ne démontre pas que dans son appréciation de l'intérêt général, la seconde partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Prima facie, le premier moyen n'est pas sérieux ».

17. Complémentairement aux enseignements qui précèdent, le Conseil d'État constate à nouveau que les deux actes attaqués se fondent sur l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et non sur l'article 12ter de la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

En outre, il ressort de la motivation des deux actes attaqués que leurs auteurs agissent dans les limites de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée, en se fondant sur des objectifs qui relèvent de la conservation de la nature. À cet égard, la limitation du nourrissage du grand gibier, compte tenu de son incidence sur sa surpopulation, relève de la protection de la faune non gibier et de la flore. Le fait que la loi du 12 juillet 1973 précitée n'encadre pas spécifiquement le nourrissage supplétif ou dissuasif du grand gibier n'entraîne pas l'illégalité du premier acte attaqué, sachant qu'aucune de ses dispositions n'exclut la possibilité de mettre en

œuvre la faculté offerte par son article 58quinquies, alinéa 1^{er}, pour encadrer un fait matériel particulier qui n'est pas visé par cette législation ou ses arrêtés d'exécution. En l'absence de disposition spécifique, l'adoption au niveau communal d'un règlement ou d'une ordonnance dans le respect de la finalité visée à l'article 58quinquies précité aboutit à fixer un cadre plus strict que celui déterminé par les dispositions supérieures.

Le règlement attaqué n'a pas pour objet la protection d'une espèce considérée comme du gibier au sens de l'article 1^{er}bis de la loi du 28 février 1882 précitée, ce règlement poursuivant l'objectif de retrouver « l'équilibre entre la faune et la flore » en luttant contre la surdensité de la population de gibier qui a des effets négatifs sur la biodiversité forestière et la résilience de cette dernière face aux changements climatiques. Ce faisant, le but poursuivi par le règlement attaqué est, sans doute raisonnable, la protection des espèces végétales et des espèces animales qui ne sont pas des gibiers. Ce règlement n'a d'impact sur le gibier que dans la mesure où il interdit, sous réserve de la possibilité d'obtenir une dérogation, le nourrissage supplétif et dissuasif du grand gibier durant certaines périodes en vue de diminuer sa surpopulation dans les forêts de la commune de Stoumont et de préserver la biodiversité forestière. S'il est fait état de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité dans le préambule du règlement attaqué, c'est afin de justifier les mesures prises pour assurer la protection d'espèces végétales et animales qui ne sont pas des gibiers en mettant en exergue les effets du nourrissage du grand gibier dans la situation actuelle de surdensité.

18. L'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée exclut que le règlement communal de conservation de la nature se donne pour objet la protection du gibier mais n'écarte pas l'intervention du conseil communal lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des espèces animales non gibiers contre des nuisances causées par le gibier. Pour le surplus, le législateur décretaal ne règle pas l'articulation entre la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et la loi du 28 février 1882 sur la chasse. Conformément à l'indépendance des polices administratives spéciales, la circonstance qu'un fait matériel est déjà appréhendé par la police administrative spéciale de la chasse ne suffit pas à exclure l'intervention du conseil communal sur la base de l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée pour autant que le règlement ou l'ordonnance communal ait pour objectif la protection des espèces végétales ou des espèces animales non gibiers, ce qui est, comme déjà relevé, le cas en l'espèce.

19. Le principe de légalité ne s'oppose pas à ce qu'afin d'assurer la sauvegarde de l'objectif propre à une police administrative spéciale qu'elle poursuit, une norme soit plus sévère qu'une autre lui étant hiérarchiquement supérieure et qui

relève d'une autre police administrative, pour autant que les deux normes ne soient pas inconciliables.

Sauf à priver d'effet utile l'article 58*quinquies* de la loi du 12 juillet 1973 précitée qui permet l'adoption de dispositions plus strictes par rapport à une norme hiérarchiquement supérieure, le principe de légalité ne s'oppose pas à l'adoption de dispositions plus sévères, tant que celles-ci ne rendent pas la mise en œuvre de la norme supérieure impossible ou exagérément difficile.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité et le règlement attaqué ne sont pas inconciliables ou incompatibles dans la mesure où celui-ci n'emporte pas une interdiction absolue du nourrissage du grand gibier en permettant, sous certaines conditions et après autorisation du collège communal, de procéder au nourrissage du grand gibier.

20. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

21. Le deuxième moyen invoque l'illégalité « de l'acte attaqué » sur la base de l'article 159 de la Constitution et est pris de la violation de l'article 58*quinquies* de la loi du 12 janvier 1973 sur la conservation de la nature et du principe de motivation formelle de tout acte administratif, ainsi que de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs.

22. Dans une première branche, la partie requérante fait grief à la première partie adverse d'avoir adopté un règlement plus strict – sur l'interdiction des nourrissages supplétif et dissuasif – que l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 pris sur pied de l'article 12*ter* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, alors que, selon elle, celle-ci peut uniquement prendre un règlement plus strict que les articles 1^{er} à 58*quater* de la loi du 12 janvier 1973 sur la conservation de la nature et que le nourrissage supplétif et le nourrissage dissuasif ne sont pas visés par ces dispositions, de sorte que la seconde partie adverse ne pouvait approuver le premier acte attaqué.

Elle expose que la possibilité d'adopter des règlements communaux n'est prévue que s'ils sont pris pour rendre plus strictes des « dispositions supérieures

relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers », soit s'ils sont « complémentaires » à des dispositions légales en matière de conservation de la nature, et que le nourrissage supplétif et le nourrissage dissuasif du grand gibier n'en font pas partie.

Surabondamment, à titre d'exemple, elle observe que les nombreux règlements communaux pris sur pied de l'article 58quinquies susvisé concernent, en très grande majorité, la protection des arbres et des haies par l'interdiction de certains actes, tel l'abattage, ou la lutte contre les espèces invasives.

23. Dans une seconde branche, elle fait valoir qu'alors que les parties adverses ne sont pas compétentes directement en matière de chasse, la première d'entre elles adopte un règlement qui supprime la possibilité de prévenir et diminuer les dégâts du grand gibier au motif d'une surdensité de celui-ci, sans exposer que le nourrissage est également prévu pour faciliter sa régulation et, partant, sans motiver les raisons pour lesquelles elle décide de supprimer *de facto* et *de iure* cette faculté. Elle ajoute que les actes attaqués sont pris en considération d'un impact négatif allégué du nourrissage mais sans motivation adéquate spéciale au regard notamment de l'objectif de l'article 58quinquies précité qui est de veiller à la conservation de la nature, outre que les dispositions visées au moyen n'autorisent pas à prendre des décisions impactant négativement les communes voisines.

Elle dénonce une erreur manifeste d'appréciation dans le chef des parties adverses sur la base des griefs suivants :

- lorsqu'une administration prend la décision contenue dans les articles 1^{er} et 2 du premier acte attaqué, qui s'écarte d'un intérêt général évident, telle la prévention des dégâts aux cultures, il est impératif qu'elle motive sa décision à cet égard, *quod non* ;
- le règlement communal attaqué est en réalité contraire au but visé et n'est aucunement motivé en tant qu'il va à l'encontre de la faculté de prélèvement des grands gibiers, qui, à l'évidence, n'existe plus si le nourrissage est interdit ; les actes attaqués ne peuvent à la fois se plaindre des densités élevées de gibier et supprimer radicalement une possibilité de nourrissage explicitement prévue pour faciliter le tir des espèces grands gibiers ;
- dès lors qu'elles prennent le contre-pied des enseignements de la jurisprudence, les parties adverses ne peuvent se contenter d'affirmer des évidences non étayées sur l'impact négatif du nourrissage en tant que tel ;
- les auteurs des deux actes attaqués auraient dû d'abord se fonder sur un motif lié à l'absence de dégâts importants causés par le grand gibier, *quod non* ;

- les parties adverses n'ont procédé à aucun inventaire des dégâts alors qu'il eût fallu démontrer en quoi le gibier prétendument excédentaire avait un impact suffisamment grave sur la biodiversité ;
- rien n'est expliqué sur le choix de la commune de Stoumont d'autoriser le nourrissage lors de la location publique du droit de chasse en 2018 ni en quoi « les réductions progressives de nourriture reprises dans les cahiers des charges de location du droit de chasse » ne sont « pas contrôlables », alors que ces dispositions du cahier des charges sont imposées par le conseil communal lui-même ;
- en tant qu'elles se doivent de veiller au respect de la loi sur la conservation de la nature en prenant un acte fondé sur l'article 58quinquies de celle-ci, d'une part, et en tant qu'elles arguent d'un problème de surdensité, d'autre part, les parties adverses doivent établir en quoi l'interdiction du nourrissage ne vicie pas l'intérêt général et l'esprit de la loi sur la conservation de la nature, d'autant que, selon le DNF, les populations se déplaceront dans les communes limitrophes ;
- rien n'est exposé ni expliqué sur la faculté – non envisagée – de déplacer les points de nourrissage existants alors qu'existe un intérêt suffisamment grave lié à la conservation de la nature.

B. Le mémoire en réplique

24. Sur la première branche, elle critique l'arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023 en ce qu'il juge que l'article 58quinquies de la loi du 12 janvier 1973 précitée « ne limite pas son champ d'application aux mesures plus strictes que celles qui sont contenues dans la loi du 12 juillet 1973 précitée puisqu'il mentionne toutes dispositions supérieures, fussent-elles donc contenues dans d'autres législations, du moment qu'elles sont relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers ». Elle soutient que la loi du 12 juillet 1973 précitée n'est pas une législation absolue qui l'emporte sur toutes les autres et que les mots « dispositions supérieures » ne visent pas celles de toute autre législation quelconque.

VI.2. Examen

25. Par l'arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a jugé sur le deuxième moyen, au provisoire, ce qui suit :

« A. Première branche

42. Sur la première branche, il ressort de l'examen *prima facie* du premier moyen que, pour atteindre les objectifs propres à la police de la conservation de la nature, le conseil communal peut adopter, sur le territoire communal, des mesures différentes de celles que contiennent la législation et la réglementation sur la chasse en matière de nourrissage du grand gibier.

L'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 évoque, quant à lui, l'adoption de mesures plus strictes "que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers". Il s'agit de "mesures complémentaires en matière de conservation de la nature", comme l'indique l'intitulé du décret du 6 avril 1995 précité qui a inséré cet article 58quinquies dans la loi sur la conservation de la nature.

Parmi ces "dispositions supérieures", figurent celles de la loi du 12 juillet 1973 qui énonce notamment des règles relatives à la protection des espèces végétales et animales, à celle des milieux naturels tels que les réserves naturelles, aux réserves forestières, aux sites Natura 2000 et à la protection des forêts et de l'espace rural. Ainsi, notamment, l'article 36 de la loi permet l'adoption de mesures, assorties de subventions, en vue de favoriser, dans les forêts publiques et privées, l'adoption de toute autre mesure favorable à la biodiversité en forêt.

Le règlement communal tend à renforcer de telles mesures en vue de protéger la faune et la flore ainsi que le milieu forestier contre les effets négatifs qu'entraîne la surdensité du grand gibier dans les forêts de la commune, cette surdensité étant favorisée par le nourrissage artificiel du gibier. À cette fin, il interdit le nourrissage supplétif du grand gibier ainsi que le nourrissage dissuasif du sanglier sur tout le territoire communal.

Le préambule du règlement attaqué relève l'impact de la prolifération du grand gibier en particulier sur de nombreuses espèces protégées d'amphibiens, reptiles et oiseaux nichant au sol, sur des espèces végétales sensibles, sur la régénération du milieu forestier et sa biodiversité. Il signale la présence sur le territoire communal de forêts occupant 70 pourcents de la superficie du territoire, de cinq sites Natura 2000, de neuf réserves naturelles, du parc naturel des Sources, de vingt-huit sites de grand intérêt biologique.

Si l'interdiction du nourrissage édictée par le règlement communal est une mesure plus stricte que ce que prévoit la réglementation du nourrissage dans le droit de la chasse, il reste qu'il s'agit aussi d'une mesure plus stricte par rapport aux "dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers" dont question à l'article 58quinquies précité. Au demeurant, celui-ci ne limite pas son champ d'application aux mesures plus strictes que celles qui sont contenues dans la loi du 12 juillet 1973 précitée puisqu'il mentionne toutes dispositions supérieures, fussent-elles donc contenues dans d'autres législations, du moment qu'elles sont relatives à "la protection des espèces végétales ou animales non gibiers".

43. En conséquence, l'interdiction qu'énonce le règlement communal attaquée s'analyse comme une mesure plus stricte que les dispositions supérieures précitées, adoptée conformément à l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973, en vue d'assurer la protection renforcée des espèces végétales ou animales non gibiers sur le territoire communal, celui-ci étant menacé par la prolifération du grand gibier, nourri artificiellement et risquant d'aller au-delà des capacités d'accueil naturelles des milieux forestiers.

Le préambule du second acte attaqué va dans le même sens lorsqu'il constate qu'il existe une densité importante de grand gibiers dans les forêts de Stoumont, que le nourrissage artificiel du grand gibier favorise des niveaux élevés de population de ce gibier, que la surdensité de celui-ci a pour effet de rompre l'équilibre de la faune et de la flore et qu'en conséquence, il convient de réduire très significativement les populations de grand gibier dans la commune, aux fins de rétablir l'équilibre agrosylvo-cynégétique.

Il résulte de ce qui précède que la première branche du moyen n'est pas sérieuse.

B. Seconde branche

44. Sur la seconde branche, le premier acte attaqué est réglementaire et ne requiert pas une motivation en la forme sur la base de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs qu'au demeurant, la seconde branche n'invoque pas au titre de législation méconnue. Pour le reste, il n'existe pas, en dehors d'un texte légal, de "principe de motivation formelle de tout acte administratif".

45. Comme cela ressort de l'examen *prima facie* du premier moyen, le moyen se fonde sur la prémisse erronée que le règlement attaqué a été adopté "en matière de chasse".

46. Par ailleurs, il résulte du principe de l'indépendance ou de l'autonomie des polices administratives que la légalité d'un acte administratif s'apprécie exclusivement par rapport à la police administrative spéciale dont il relève et que son auteur doit s'abstenir de fonder sa décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale.

Considéré isolément, le principe d'indépendance des polices, qui s'applique aux relations entre les actes juridiques, signifie que l'acte pris en application d'une police administrative déterminée ne doit pas tenir compte ni appliquer des décisions ou règles qui sont prises en exécution d'une autre police si ce n'est par l'effet de mécanismes propres à cette première police. En effet, il n'appartient pas en principe à une autorité mettant en œuvre une police spéciale, de fonder sa mesure sur des considérations relevant spécifiquement d'une autre police spéciale. Partant, il n'incombait pas, en l'espèce, aux parties adverses de vérifier si le projet de règlement était ou non conforme à la réglementation de la chasse ou aux objectifs poursuivis par celle-ci.

47. Les actes attaqués justifient l'interdiction de principe du nourrissage du grand gibier par le constat d'une surdensité de celui-ci dans les forêts de la commune de Stoumont, qui présente un impact négatif sur la faune et la flore forestières et porte atteinte à la régénération naturelle diversifiée de la forêt. Ils relèvent que le nourrissage artificiel dissuasif et supplétif du grand gibier favorise, à l'instar d'autres facteurs, des niveaux élevés de population de grand gibier. Leurs auteurs estiment qu'il importe de lutter contre cette surdensité dans un but de protection d'un grand nombre d'espèces animales et végétales du milieu forestier, sachant que des mesures alternatives fondées sur la loi sur la chasse, tels les plans de tir et baux de chasse, n'ont pas permis d'obtenir des résultats tangibles.

De tels motifs justifient légalement la mesure d'interdiction de principe du nourrissage qu'adopte le premier acte attaqué et qu'approuve le second.

Prima facie, ils trouvent un appui certain dans les nombreux documents versés au dossier administratif. À titre d'exemple, au vu des renseignements qu'ils donnent ou problématiques qu'ils traitent, on peut citer les documents suivants qui figurent dans le dossier administratif de la première partie adverse :

- visualisation des dégâts du gibier à Stoumont ;
- rapport audit PEFC du 19 mai 2021 ;
- suspension du label PEFC du 27 mai 2021 ;
- lettre du 29 mars 2022 de l'association forestière des sources (pièce 7-4) ;
- rapport de recensement des populations de cervidés du DNF – printemps 2022 ;
- lettre du 4 juillet 2022 de la commune de Stoumont au ministre de l'agriculture et de la chasse ;
- décision du ministre de l'agriculture du 8 septembre 2022 ;
- lettre du 12 octobre 2019 d'un riverain ;
- lettre du 14 janvier 2020 de la commune de Stoumont au ministre de l'agriculture et de la chasse ;

- lettre du 27 janvier 2020 du ministre ayant l'agriculture parmi ses attributions ;
- lettre du 7 avril 2020 des communes de Jalhay, Pépinster, Spa, Stoumont et Theux au ministre de l'agriculture et de la chasse et réponse du ministre du 24 avril 2020 ;
- interpellation du 5 novembre 2020 de l'Union des villes et communes de Wallonie à propos de la gestion de la chasse ;
- courrier au ministre de l'agriculture et de la chasse du 17 juin 2021 ;
- lettre du 2 décembre 2022 de la commune de Stoumont aux membres du Gouvernement wallon avec un récapitulatif chronologique ;
- une documentation scientifique dont une étude de R. Candaele, "Équilibre forêt-gibier : enjeux et outils de gestion" Gembloux Agro-Bio Tech Département GxABT. Gestion des ressources forestières et des milieux naturels, 2020 ;
- un recensement du DNF.

Le second acte attaqué qui approuve le règlement communal, peut également s'autoriser de l'avis du 22 novembre 2022 de la section Nature du pôle Ruralité.

50. Pour le surplus, les différentes critiques émises par les requérants dans le cadre de cette seconde branche ne paraissent pas *prima facie* pouvoir justifier l'annulation des actes attaqués, pour les raisons suivantes :

- les actes attaqués ne devaient pas être motivés spécialement au regard de la préoccupation de prévention des dégâts aux cultures, celle-ci étant précisément prise en charge par la réglementation de la chasse; au demeurant, l'article 2 du dispositif du règlement communal attaqué permet l'octroi de dérogations notamment lorsque des circonstances font craindre des "dégâts particulièrement importants aux cultures et qu'il n'existe pas de solution alternative satisfaisante (nourrissage dissuasif)" ;
- la circonstance que le nourrissage du grand gibier est prévu par la réglementation de la chasse pour faciliter le tir des espèces de grand gibier n'est pas en contradiction avec une réglementation qui, en cas de surdensité non maîtrisée dans certaines forêts, interdit le nourrissage afin de sauvegarder la biodiversité ;
- la circonstance que le nourrissage peut également être utile pour lutter contre la surpopulation n'exclut pas que le conseil communal prenne des mesures plus strictes sur la base de l'article 58quinquies précité de la loi du 12 juillet 1973, lorsqu'une surdensité dommageable apparaît en dépit du nourrissage autorisé ; si le nourrissage permet de maintenir les populations de cervidés et de suidés à l'intérieur des forêts et préserver ainsi l'agriculture, il peut aussi favoriser une pression démographique au sein des forêts y mettant dans certains cas en péril la biodiversité; les deux actes attaqués énoncent les motifs d'intérêt général justifiant la mesure d'interdiction du nourrissage dans un but de conservation de la nature en forêt, qui sont notamment étayés par l'avis du 22 novembre 2022 de la section Nature du pôle Ruralité ;
- le règlement attaqué ne devait pas se fonder sur l'absence de dégâts importants causés par le grand gibier aux cultures ;
- l'impact négatif de la surdensité sur la biodiversité dans les forêts de Stoumont est étayé par l'avis du pôle Ruralité précité ;
- le préambule du second acte attaqué énonce de manière explicite que "les réductions progressives de nourriture reprises dans les cahiers des charges de location du droit de chasse ne sont pas contrôlables et que les territoires privés situés sur la commune peuvent nourrir sans contraintes" ;
- le problème de la surdensité a été spécialement constaté sur le territoire de la commune de Stoumont, comme en témoigne notamment le préambule du

règlement communal attaqué qui vise la suspension du label de certification forestière PEFC pour cette raison ; il n'y avait pas lieu de se pencher d'office sur la question d'un éventuel report des populations de grand gibier dans les communes limitrophes, au sujet desquelles les requérants ne donnent aucune information ;

- il n'est pas du pouvoir du conseil communal d'ordonner le déplacement des points de nourrissage existants, en application de l'article 8 de l'arrêté du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier, qui réserve cette compétence au fonctionnaire compétent; les requérants ne démontrent pas que le conseil communal a commis une erreur manifeste d'appréciation ou méconnu le principe de la proportionnalité en choisissant la voie de l'interdiction plutôt que celle du déplacement des points de nourrissage.

Prima facie, le deuxième moyen n'est pas sérieux ».

26. Les développements du mémoire en réplique et du dernier mémoire de la partie requérante se limitent à insister sur des arguments exposés dès la requête, auquel l'arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023 répond. Ils n'infirmes pas les enseignements qui précèdent, qu'il y a lieu de confirmer.

Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

27. Le troisième moyen invoque l'illégalité « de l'acte attaqué » sur la base de l'article 159 de la Constitution, et est pris de la violation de l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 fixant les conditions de nourrissage du grand gibier, des principes de légitime confiance et de sécurité juridique, et du principe de motivation formelle de tout acte administratif.

28. La partie requérante fait valoir que la première partie adverse vise expressément, au titre d'un des fondements du règlement attaqué, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2012 précité, que la seule base légale de cet arrêté est l'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 précitée, disposition qu'il convient donc de respecter lorsqu'il s'agit de modifier les conditions de nourrissages, que, selon cet article 12^{ter}, l'avis du pôle ruralité, section chasse, est en ce cas requis en tant que formalité substantielle, mais n'a pas été sollicité en l'espèce. Elle souligne que l'illégalité du premier acte attaqué sur ce point rejaillit sur le second acte attaqué dès lors que la seconde partie adverse n'a pas constaté cette illégalité ni sollicité, elle-même, l'avis du pôle ruralité.

Elle ajoute que le principe de légitime confiance ou de sécurité juridique est, en l'espèce, violé dès lors que l'administré doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité et que ni la loi sur la chasse ni les droits et libertés des citoyens n'ont été modifiés. Elle considère que les trois conditions requises pour constater la violation de ce principe sont remplies. Elle soutient que l'erreur de l'administration est démontrée à l'occasion des moyens précédents, que l'attente légitime des titulaires du droit de chasse sur la commune concernée est présente en raison de la loi sur la chasse, du cahier des charges de location du droit de chasse, du défaut de consultation des représentants des chasseurs, de l'absence de précédents et de la consultation juridique donnée au SPW direction agriculture, ressources naturelles et environnement (DGARNE), et que l'absence de motif grave se constate dans le deuxième moyen.

B. Le mémoire en réplique

29. Elle souligne que c'est le conseil communal de Stoumont qui a, d'une part, adopté un cahier des charges pour les baux de chasse communaux autorisant le nourrissage artificiel du grand gibier et, d'autre part, adopté le règlement attaqué.

C. Le dernier mémoire

30. Elle expose que les actes attaqués ont été adoptés non seulement en l'absence de consultation du pôle ruralité, section chasse, mais également sans concertation ou enquête publique préalable. Elle fait valoir que la tenue d'une telle enquête s'impose en vertu du Code de l'environnement.

Elle soutient qu'afin de ne pas risquer une annulation sur ce fondement, un projet de décret a été déposé visant, notamment, à modifier l'article 58quinquies de la loi du 12 juillet 1973 précitée.

Elle estime que les deux actes attaqués, à tout le moins le premier d'entre eux, violent les dispositions visées au moyen en ce qu'aucune enquête publique ou même concertation n'a été mise en œuvre.

VII.2. Examen

31. Sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés dans le mémoire en réplique et, *a fortiori*, dans le dernier mémoire, qui ne relèvent pas de l'ordre public et qui ont pu être portés à la connaissance de la partie requérante préalablement à la prise de connaissance du dossier administratif. Une telle exigence

s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire. L'admissibilité de tels moyens dans les deux hypothèses précitées est encore conditionnée au respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, la partie requérante expose, pour la première fois dans son dernier mémoire, un grief pris de « l'absence de concertation ou d'enquête publique ». Une telle critique ne relève pas de l'ordre public. Elle pouvait – et donc devait – être formulée dès la requête. Tardive, elle est, partant, irrecevable.

32. Par l'arrêt n° 257.091 du 11 juillet 2023, le Conseil d'État a jugé sur le troisième moyen, au provisoire, ce qui suit :

« 53. L'article 12^{ter} de la loi du 28 février 1882 sur la chasse prévoit que l'avis du pôle Ruralité, section Chasse, est recueilli avant d'autoriser ou de rendre obligatoire le nourrissage supplétif du grand gibier ou avant d'accorder des dérogations aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 4, à savoir l'interdiction du nourrissage du grand gibier et celle du nourrissage non dissuasif du sanglier. Il prescrit également cet avis pour l'adoption d'un arrêté fixant les conditions du nourrissage dissuasif des sangliers.

Comme déjà précisé, les actes attaqués ne trouvent leur fondement juridique ni dans la loi du 28 février 1882 ni dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 octobre 2012 précité.

54. Par ailleurs, le principe de légitime confiance signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret. La violation du principe général de confiance légitime suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif permettant de revenir sur cette reconnaissance. Il n'empêche pas l'autorité de modifier, pour l'avenir, une réglementation si elle estime, en opportunité, que cette modification s'impose pour assurer la promotion de l'intérêt général dont elle a la charge et il ne peut être invoqué sur la base d'actes émanant d'une autorité distincte de celle qui a adopté l'acte attaqué.

En l'espèce, il ne saurait pas être question d'une méconnaissance du principe de légitime confiance dès lors qu'il s'agit de la mise en œuvre de deux polices administratives spéciales distinctes appliquées par des autorités administratives – en partie – distinctes. Des décisions adoptées sur la base de la réglementation de la chasse ne peuvent pas fonder une attente légitime des administrés lors de l'application d'une législation relative à la conservation de la nature, qui poursuit des objectifs qui lui sont propres.

L'absence de modification préalable des règles relatives au nourrissage du grand gibier dans le cadre de la législation sur la chasse ou l'absence de consultation des instances représentatives des chasseurs sont dénuées de pertinence pour établir une violation du principe de la légitime confiance dans l'exercice de la police administrative de la conservation de la nature.

La circonstance que le règlement communal de Stoumont est le premier fondé sur l'article 58^{quinquies} qui modifie un droit fondé sur la législation sur la chasse, celui de fixer les animaux en forêt pour éviter qu'ils causent des dégâts en plaine, ne fonde pas davantage une violation du principe de légitime confiance dès lors que les actes attaqués indiquent les motifs qui justifient légalement l'interdiction,

sauf dérogation, du nourrissage du grand gibier, conformément à la loi sur la conservation de la nature.

55. Enfin, on ne peut pas reprocher à la seconde partie adverse d'approuver le règlement communal attaqué, malgré une consultation juridique qui lui a été communiquée, dès lors qu'elle est arrivée à la conclusion que ce règlement communal est légal et ne viole pas l'intérêt général, pour les raisons qu'elle indique.

Prima facie, le troisième moyen n'est pas sérieux ».

Les développements du mémoire en réplique et du dernier mémoire de la partie requérante n'infirmement pas les enseignements qui précèdent, qu'il y a lieu de confirmer.

Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

33. La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. La seconde partie adverse demande une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la première partie adverse, à la charge des parties requérantes.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la seconde partie adverse, à la charge des parties requérantes.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 48 euros, sont mises à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 4750 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes ou requérantes en intervention, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 avril 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay