CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.109 du 4 décembre 2023

A. 234.514/XIII-9398

En cause : **l'association sans but lucratif**
LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX (LRBPO),
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

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

Partie intervenante :

l'Association sans but lucratif WALLONNE DU ROYAL SAINT-HUBERT CLUB DE BELGIQUE,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 9 septembre 2021, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (LRBPO) demande, d'une part, l'annulation de la décision du 17 août 2021 par laquelle le Service public de Wallonie (SPW) approuve partiellement le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024 adopté par le conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut et, d'autre part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de ce même acte.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 21 septembre 2021, l'ASBL Wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique demande à être reçue en qualité de partie intervenante volontaire.

L'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par l'ASBL Wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique, ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été respectivement introduite les 21 et 29 octobre 2021 par les parties adverse et intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Virginie Rolin, auditeur 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.

Les parties adverse et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 novembre 2023.

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

M^e^ Noamane Latrache, *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M^me^ Virginie Rolin, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021. Il convient toutefois d'y ajouter les éléments suivants :

Par un courrier du 20 mai 2022, le conseil cynégétique de la Vallée de l'Escaut introduit le rapport annuel 2021-2022 du plan de gestion de la perdrix grise et un nouveau plan de gestion triennal 2022-2025 de la même espèce auprès du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement. Au titre de déclaration préalable, il précise qu' « [e]n rédigeant le présent plan triennal de gestion de la perdrix grise pour les années 2022 à 2025, [il] renonce définitivement et sans aucune réserve à son précédent plan de gestion de la perdrix grise pour les années 2021 à 2024, tel que celui-ci avait été approuvé par la Direction générale du SPW.ARNE le 17 août 2021 ».

Le 30 juin 2022, la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement approuve le rapport annuel 2021-2022 du plan de gestion de la perdrix grise et expose les remarques du département de l'étude du milieu naturel et agricole (Demna) pour la rédaction du rapport annuel 2022-2023. Elle expose également ce qui suit :

> « Par ailleurs, j'ai bien noté que l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut renonçait définitivement et sans aucune réserve à son précédent plan de gestion triennal de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024.
>
> Conformément à l'article 4 de l'arrêté ministériel [du 10 juin 2021 fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans], j'approuve le nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise que vous avez introduit pour l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025 ».

Par une requête introduite le 1er septembre 2022, l'ASBL LRBPO demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de la décision d'approbation du rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022 du conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut et de la décision d'approbation du nouveau plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2025, prises le 30 juin 2022 par la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles, environnement, et, d'autre part, l'annulation de ces décisions. Cette affaire est reprise sous le n° A. 237.148/XIII-9768. La demande de suspension d'extrême urgence a été rejetée par l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse de la partie adverse

4. Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient, à titre principal, que le recours a perdu son objet et, à titre subsidiaire, qu'il ne présente plus d'intérêt pour la partie requérante.

Elle observe que le conseil cynégétique concerné a introduit un rapport annuel 2021-2022 et un nouveau plan de gestion triennal 2022-2025, dans lequel il est précisé que ce dernier « renonce définitivement et sans aucune réserve à son précédent plan triennal de gestion de la perdrix grise pour les années 2021 à 2024 ». Elle ajoute que, par une décision du 30 juin 2022, la directrice générale du SPW agriculture ressources naturelles environnement a approuvé le rapport annuel, a pris acte de la renonciation à l'acte attaqué et a approuvé le nouveau plan de gestion triennal.

IV.2. Examen

5. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, 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 : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. 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.

6. En l'espèce, l'acte attaqué, daté du 17 août 2021, approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024.

Le nouveau plan de gestion triennal 2022-2025, approuvé par la décision du 30 juin 2022 de la directrice générale du SPW agriculture ressources naturelles

environnement, ne peut avoir pour effet de faire perdre son objet au présent recours en tant qu'il porte sur la période 2021-2022, celle-ci n'étant pas visée par cette nouvelle décision.

Par ailleurs, si le conseil cynégétique concerné a renoncé à l'acte attaqué, cette renonciation n'a aucune portée rétroactive et est intervenue postérieurement à l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021 par lequel l'exécution de l'acte attaqué a été suspendu. Le rapport annuel 2021-2022 fait apparaître que l'acte attaqué a été exécuté durant l'année concernée. Il s'ensuit que la partie requérante persiste à avoir un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, en tant qu'il a produit des effets jusqu'à sa suspension.

Il s'ensuit que le recours a encore un objet et que la partie requérante a intérêt à en obtenir l'annulation.

V. Première branche du premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

7. La partie requérante prend un premier moyen de la violation « de la finalité exclusive de repeuplement des lâchers ».

8. En une première branche prise de la violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 2020 au 30 juin 2025, elle soutient que cette disposition impose que les lâchers d'individus de perdrix grise ne puissent avoir lieu que s'ils rencontrent des besoins de repeuplement.

Elle relève que l'acte attaqué, en son alinéa 1er, refuse d'approuver la disposition du plan de gestion « qui prévoit la possibilité pour les titulaires de droit de chasse ayant procédé à un lâcher de repeuplement de tirer un certain pourcentage des oiseaux lâchés avant même qu'ils n'aient eu la possibilité de se reproduire au moins une fois », et que son auteur estime, en son alinéa 2, qu'un tel lâcher est à considérer, au moins en partie, comme un lâcher destiné au tir et non comme un lâcher destiné au repeuplement.

Elle soutient que l'auteur de la décision attaquée ne tire pas la conséquence de ce raisonnement puisque, par un dispositif qu'elle estime peu clair,

il indique que l'administration tolèrera, à titre exceptionnel, qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être prélevée au cours de l'année cynégétique en cours.

Elle considère qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, il n'appartient pas à l'administration de neutraliser les effets d'une disposition réglementaire.

B. Le mémoire en réponse

9. Sur les deux branches réunies, la partie adverse soutient que la partie requérante se méprend sur la portée de l'acte attaqué. Elle expose que, s'exprimant à la première personne du singulier et à l'indicatif présent, signe du caractère normatif de son expression, l'auteur de l'acte attaqué décide clairement d'une approbation partielle du plan de gestion. Elle indique que, délaissant ensuite la première personne du singulier, mais s'exprimant toujours à l'indicatif présent, il fait état du point de vue de « l'administration » pour justifier cette approbation partielle. Elle écrit enfin que, s'exprimant au futur simple, ce qui est la marque non plus du caractère normatif mais seulement indicatif de son expression, il fait état non pas dans son chef mais dans celui de « l'administration » d'une possible tolérance dans l'exécution du plan, partiellement approuvé, et ceci dans une mesure qui n'est pas encore déterminée à ce stade et qui le sera le cas échéant le moment venu. Elle rappelle à cet égard que l'application du plan fait l'objet de rapports annuels, lesquels doivent également être approuvés.

Elle soutient qu'à défaut de valeur normative, l'indication d'une possible tolérance, laquelle se veut encourageante à l'endroit de son destinataire dans l'application du plan de gestion et n'est pas dépourvue de légitimité, ne fait pas grief et n'entache pas la légalité de l'acte attaqué.

Elle relève encore que les résultats d'un plan de gestion s'apprécient sur une durée de trois ans, de sorte que celui-ci n'est pas voué à l'échec du seul fait que certaines perdrix relâchées sont tirées au cours de la première année.

Elle ajoute qu'il est matériellement impossible de distinguer *a priori* les perdrix qui ont fait l'objet d'un lâcher des autres perdrix et qu'une telle distinction n'est possible qu'*a posteriori*, lorsque l'animal est abattu. Elle en déduit qu'il est « inévitable qu'une certaine proportion des perdrix lâchées soient abattues ».

Elle précise encore que si le Conseil d'État devait considérer que les prescriptions litigieuses sont indicatives, l'exécution de l'acte attaqué interviendra

dans le respect de l’autorité de chose jugée de l’arrêt à intervenir.

C. Le mémoire en intervention

10. La partie intervenante met en avant plusieurs éléments du plan de gestion élaboré par le conseil cynégétique.

À titre principal, elle soutient qu'aussi bien la partie requérante que la partie adverse se méprennent sur la portée de l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité. Elle fait valoir qu'un texte clair ne s'interprète pas et qu'un texte qui restreint le droit de propriété ou une liberté, ou encore qui présente un caractère répressif, doit recevoir une interprétation restrictive. Elle rappelle que la loi sur la chasse autorise le lâcher de perdrix sous certaines conditions et considère que, lorsque l'article 12 précité précise que « les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement », cela signifie qu'il ne peut y avoir de lâchers si la population de perdrix est suffisante par rapport à l'objectif que, suivant le même article, le conseil cynégétique doit définir et qui doit être validé avec le plan de gestion. Elle ajoute que maintenir la chasse lorsque des lâchers sont intervenus permet un suivi sanitaire des animaux mais surtout de motiver les chasseurs à investir énormément de temps et de moyens financiers pour assurer la réussite des opérations de repeuplement. Elle soutient que la survie de l'espèce repose avant tout sur une régulation des prédateurs et une amélioration du biotope, lesquelles supposent l'intervention de « chasseurs motivés ». Elle en déduit que « lorsqu'elle estime qu'il n'est pas permis de chasser les oiseaux qui n'ont pas pu se reproduire au moins une fois, l'administration ajoute un critère que l'arrêté ne prévoit pas » alors que celui-ci est très précis. A l'instar de la partie adverse, elle considère qu'un chasseur ne peut percevoir la différence – à savoir l'absence ou la présence d'une bague – entre une perdrix sauvage et un animal lâché, de sorte que « l'année où même une seule perdrix est lâchée, il ne serait pratiquement pas possible de chasser ». Elle précise encore que le fait que les animaux aient eu l'occasion de se reproduire une fois au moins ne signifie pas que le but du plan de gestion sera atteint, la réussite de ce dernier dépendant aussi, voire surtout, d'autres facteurs. Elle rappelle également que, conformément à l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité, dès 2022, un rapport sur l'application du plan de gestion doit être établi et approuvé par le directeur général du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement, ce qui permet de contrôler au plus près l'évolution de la population de perdrix.

À titre subsidiaire, elle soutient que le motif de l'acte attaqué qui évoque la tolérance de l'autorité ne concerne que l'exécution et l'application du plan de gestion approuvé, la compétence de l'autorité étant limitée à l'approbation ou au refus d'approbation du plan de gestion, et est, en tout état de cause, surabondant.

À titre infiniment subsidiaire, s'autorisant de la jurisprudence du Conseil d'État, elle expose qu'une tolérance quant à l'application stricte d'une norme n'ouvre pas à l'administré un droit à se soustraire à son empire. Elle en déduit qu'à supposer que l'acte attaqué annonce une tolérance, ce qu'elle réfute, celle-ci ne saurait être regardée comme méconnaissant la disposition visée en tête de moyen puisqu'une telle tolérance n'est pas susceptible d'entraver le pouvoir d'exécution de la partie adverse.

V.2. Examen

11. Par l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021, la première branche du premier moyen a été jugée sérieuse aux termes des considérants suivants :

« 1. L'article 12, § 2, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 2020 au 30 juin 2025, prévoit que le plan de gestion triennal comprend au minimum "la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises".

L'article 12, § 2, alinéa 2, du même arrêté dispose comme suit :

" La politique visée à l'alinéa 1er, 4° consiste soit :
1° à abandonner totalement les lâchers de perdrix grises, quels qu'ils soient;
2° à maintenir ces lâchers en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant le respect des conditions minimales suivantes :
a) les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement;
[…]".

2. Ainsi que cela ressort des motifs de l'acte attaqué reproduits dans l'exposé des faits, l'autorité, dans un premier temps, refuse d'approuver la disposition du plan de gestion qui prévoit la possibilité de tirer un certain pourcentage des oiseaux lâchés dès la première année, c'est-à-dire sans que ceux-ci aient eu l'opportunité de se reproduire au moins une fois, alors que, de l'avis de l'administration, de tels tirs ne sont pas autorisés par l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté précité.

Dans un second temps, l'auteur de l'acte attaqué poursuit cependant en déclarant que, compte tenu du fait que certains titulaires du droit de chasse ne procèdent à aucun lâcher et que ceux qui y procèdent avaient probablement déjà entamé des démarches quant à l'acquisition des perdreaux avant l'adoption et l'approbation du plan de gestion, "l'administration tolèrera à titre exceptionnel qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être prélevée au cours de l'actuelle année cynégétique".

3. L'arrêté précité du 29 mai 2020 ne définit pas le terme "repeuplement". Les notes au Gouvernement précédant l'adoption de cet arrêté ne donnent aucune précision à cet égard. Il y a donc lieu de s'en remettre au sens usuel des termes. Le Centre national français de ressources textuelles et lexicales définit le repeuplement comme suit : "action de repeupler; résultat de cette action". Il définit le terme "repeupler" comme suit :

"A. Peupler de nouveau avec une population susceptible de se reproduire. […]
B. Protéger la reproduction; mettre à nouveau des animaux dans […]".

Par ailleurs, le département d'étude du milieu naturel et agricole (DEMNA) du SPW a établi, en juillet 2020, une note n° 4 relative aux repeuplements de la

perdrix grise. Cette note a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion. Le DEMNA y distingue explicitement le "lâcher de repeuplement" du "lâcher de tir". Il précise également que "la réussite des opérations de repeuplement passe par des mesures de gestion strictes, en faveur des habitats et de tous les facteurs qui peuvent contribuer à améliorer l'état des populations, dont un arrêt volontaire des prélèvements pendant plusieurs années".

4. Il découle de ce qui précède que la notion de repeuplement est à mettre en lien avec la notion de sauvegarde de l'espèce et de reproduction. Un lâcher qui rencontre "uniquement" des besoins de repeuplement peut être assimilé à un lâcher qui vise exclusivement la sauvegarde de l'espèce et l'amélioration de sa viabilité. Partant, *prima facie*, c'est sans commettre d'erreur de droit que l'auteur de l'acte attaqué a interprété l'article 12 de l'arrêté précité du 29 mai 2020 en considérant qu'un lâcher d'individus ne rencontre pas un besoin exclusif de repeuplement lorsque ceux-ci peuvent être prélevés avant même qu'ils aient eu la possibilité de se reproduire au moins une fois.

5. En revanche, il résulte des termes même de l'acte attaqué que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, une tolérance est accordée dès l'année 2021-2022.

L'utilisation du futur simple et le fait qu'il est indiqué que cette tolérance émane de "l'administration" (et non pas de l'auteur de l'acte attaqué) ne sont pas de nature à modifier ce raisonnement. Le futur simple est ainsi utilisé à d'autres endroits de l'acte attaqué, sans que la valeur normative de ces autres prescriptions ne soit remise en cause. En réalité, l'auteur de l'acte attaqué, qui fait partie de l'administration, s'approprie, en l'énonçant, cette exception.

En indiquant que "l'administration tolèrera" qu'une partie des oiseaux lâchés puissent être tirés dès l'année en cours, il s'engage sur sa propre position, alors qu'aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 ou de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 ne permet au directeur général de déroger aux dispositions contenues à l'article 12, § 2, précité, ou d'accorder une tolérance, ne fut-ce que pour une saison cynégétique.

Partant, en octroyant une tolérance à titre exceptionnel pour l'année 2021-2022, l'auteur de l'acte attaqué viole cette disposition.

Il s'ensuit que le premier moyen est sérieux en sa première branche ».

12. Les développements des parties adverse et intervenante postérieurs à l'arrêt précité ne permettent pas de se départir de ces enseignements. En accordant une telle tolérance pour l'année 2021-2022 dans la décision d'approbation du plan de gestion concerné, l'auteur de l'acte attaqué autorise dès l'approbation du plan qu'il soit dérogé à l'article 12, § 2, précité, sans qu'aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 ou de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 ne le lui permette. Il ne s'agit pas d'une question qui se limite à l'exécution du plan de gestion mais bien qui concerne la portée des prescriptions contenues dans celui-ci.

13. Le premier moyen est fondé en sa première branche.

VI. Autres moyens

14. Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

15. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 17 août 2021 par laquelle le SPW approuve partiellement le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024 adopté par le conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la partie requérante, 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 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 4 décembre 2023, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Simon Pochet Colette Debroux