

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.962 du 10 janvier 2025

A. 234.873/XIII-9458

En cause : **l'association sans but lucratif LIGUE ROYALE
BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX,**
en abrégé « **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.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 26 octobre 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 16 août 2021 par laquelle la directrice générale du Service public de Wallonie (SPW) Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau relatif à la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024 et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 253.991 du 14 juin 2022 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.991).

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 24 juin 2022 par la partie adverse.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2024.

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

M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 253.991 du 14 juin 2022. Il convient de s'y référer.

4. Entre-temps, le 2 juin 2022, la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement accuse réception du rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise que lui a transmis le conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau le 30 mai 2022. Le 17 juin 2022, elle accuse réception du nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise 2022-2025, transmis par le conseil cynégétique précité le 3 juin 2022.

Dans le nouveau plan de gestion, le conseil cynégétique déclare renoncer définitivement et sans réserve au précédent plan de gestion de la perdrix grise pour les années 2021 à 2024.

5. Le 30 juin 2022, la directrice générale indique au responsable du conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau qu'elle approuve le rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022 ainsi que le nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025.

Le recours en annulation introduit contre cette décision est pendant sous le numéro de rôle A.237.505/XIII-9811. L'arrêt n° 257.013 du 30 juin 2023 a donné acte à la requérante de son désistement de la demande de suspension de l'exécution de l'acte précité du 30 juin 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.013).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

6. En son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir, à titre principal, que le recours a perdu son objet et, à titre subsidiaire, qu'il ne présente plus d'intérêt pour la requérante.

Elle expose que le conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau a déposé un rapport annuel 2021-2022 et transmis un nouveau plan de gestion triennal 2022-2025 dans lequel il déclare « renonce[r] définitivement et sans aucune réserve à son précédent PGP pour les années 2021 à 2024 » et que, par une décision du 30 juin 2022, la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement a approuvé ces deux documents, tout en prenant acte de la renonciation précitée à l'acte attaqué.

IV.2. Thèse de la partie requérante

7. En substance, la requérante réplique que, lorsque le bénéficiaire de l'acte attaqué y renonce en cours de procédure, le recours en annulation ne peut être déclaré sans objet si la renonciation a lieu pour l'avenir et qu'entre-temps, la décision a été mise en œuvre. Elle relève qu'en l'espèce, l'acte attaqué, adopté le 16 août 2021, a sorti ses effets le 1^{er} septembre 2021 avant la suspension de son exécution ordonnée par l'arrêt n° 253.991 du 14 juin 2022, dont elle ignore la date de notification au conseil cynégétique concerné. Jurisprudence à l'appui, elle insiste sur le fait que les requérants gardent un intérêt à poursuivre l'annulation d'un acte qui a reçu un commencement d'exécution.

Elle voit, dans l'attitude de la partie adverse, adoptée en concertation avec le bénéficiaire de l'acte attaqué, une tentative d'éviter une condamnation aux dépens, le prononcé d'un arrêt d'annulation, revêtu de l'autorité de chose jugée, et les conséquences qui y sont attachées.

IV.3. Examen

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

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

9. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel ainsi fixé.

En l'espèce, il n'est pas contesté ni contestable qu'à la date de l'introduction du recours en annulation, la requérante avait intérêt à contester l'acte attaqué, au regard de son objet social.

10. Quant à la persistance de l'intérêt à agir, il convient de rappeler que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, adopté le 16 août 2021 et approuvant un plan de gestion du conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau relatif à la

perdrix grise pour les années 2021-2024, a été ordonnée par l'arrêt n° 253.991 du 14 juin 2022.

Entre-temps, le 3 juin 2022, le conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau a transmis à la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement un plan de gestion triennal de la perdrix grise pour les années 2022 à 2025, dans lequel il fait la déclaration préalable suivante :

« En rédigeant le présent plan triennal de gestion de la perdrix grise pour les années 2022 à 2025, le CCDO renonce définitivement et sans aucune réserve à son précédent PGP pour les années 2021 à 2024, tel que celui-ci avait été approuvé par la direction générale du SPW ARNE le 16 août 2021 ».

Auparavant, le 30 mai 2022, la directrice générale a accusé réception du rapport annuel sur l'application du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022, duquel il apparaît notamment que 2866 prélèvements de perdrix grises, dont 2407 baguées, ont été effectués sur l'ensemble des territoires que couvre le conseil au cours de cette saison. Le rapport indique aussi que 7501 perdrix ont été lâchées sur les mêmes territoires. Ces plan triennal et rapport annuel ont été approuvés le 30 juin 2022 par la directrice générale susvisée, qui prend également acte de la renonciation du conseil cynégétique à son précédent plan de gestion.

Le plan de gestion approuvé par l'acte attaqué a donc été exécuté du 16 août 2021 au 14 juin 2022. Le fait que le conseil cynégétique indique, à l'occasion de l'adoption d'un nouveau plan de gestion pour les années 2022 à 2025, renoncer définitivement à son premier plan de gestion ne modifie pas le constat de son exécution partielle, illustrée notamment par les prélèvements et les lâchers de perdrix précités. Une telle renonciation opère pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif.

11. Il résulte de ce qui précède que le présent recours n'a pas perdu son objet, puisque l'acte attaqué a produit des effets au cours de l'année cynégétique 2021-2022. De même, la requérante conserve un intérêt au recours dès lors que l'exécution partielle de l'acte attaqué, dont l'illégalité serait constatée, est susceptible d'avoir porté atteinte à son objet social.

Le recours en annulation est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

12. La requérante prend un premier moyen relatif à la « finalité exclusive de repeuplement des lâchers ».

13. La première branche est 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 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025.

La requérante relève que si l'auteur de l'acte attaqué, dans un premier temps, refuse d'approuver la disposition du plan de gestion autorisant les lâchers destinés au tir, il n'en tire ensuite aucune conclusion, différant l'effet de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), précité, et tolérant sa violation durant la saison de chasse 2021-2022.

Elle expose ensuite ce qui suit :

« Cette illégalité aura toutefois cessé ses effets lorsqu'il faudra trancher la demande de suspension et ce qui précède pourra être utilisé dans le cadre du recours en annulation. Toutefois, en ce qui concerne la saison de chasse 2022-2023, ne suspendre la chasse que durant une saison, lorsqu'il y a lâchers de perdrix, est une interprétation laxiste mais aussi *contra legem* de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'AGW du 29 mai 2020. Le DEMNA, dans ses notes réalisées en 2020, a clairement établi de façon scientifique que lorsqu'il y a lâchers de perdrix, c'est-à-dire repeuplement, le tir doit être suspendu durant un laps de temps de minimum deux à cinq ans. Cette suspension est également requise par l'article 7.1 de la directive 2009/147/CE qui subordonne la chasse à ce qu'elle ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans l'aire de distribution ».

14. La seconde branche est prise d'une insuffisance quant aux motifs et à la motivation, en violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas exposer les raisons pour lesquelles il n'impose pas une suspension de la chasse pour une période de deux à cinq ans, alors qu'une telle période est préconisée par l'administration.

V.2. Examen

15. L'arrêt n° 253.991 du 14 juin 2022 a jugé le premier moyen sérieux en ses deux branches, au terme de l'analyse suivante :

« A. Sur la première branche

1. L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 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 1^{er} 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 1^{er}, 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 tolérera 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 tolérera" 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 fût-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.

6. Il s'ensuit que la première branche du moyen est sérieuse.

B. Sur la seconde branche

7. Dans sa note 4 intitulée "Repeuplements", laquelle a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion, le DEMNA recommande, au titre des conditions de réussite d'un repeuplement, que "les lâchers [soient] échelonnés sur plusieurs années (minimum 2 ans, 4 ou 5 ans si possible), afin d'aider à surmonter les variations annuelles du climat et les impacts de perturbations naturelles occasionnelles. Les lâchers répétés permettent aussi aux derniers oiseaux arrivants de profiter de l'expérience des spécimens lâchés précédemment". S'agissant des prélèvements cynégétiques, il recommande que "les prélèvements [soient] totalement arrêtés pendant toute la durée du repeuplement, soit 2 à 5 ans".

Si, à première vue, il n'apparaît pas de cette note que tout lâcher de perdrix grise doive nécessairement être suivi d'une interdiction de prélèvement pendant une période de deux à cinq ans, ladite note préconise néanmoins l'échelonnement des lâchers sur plusieurs années et donc, par voie de conséquence, une interdiction de prélèvement durant la période de repeuplement, soit pendant deux à cinq ans.

En l'espèce, si l'acte attaqué ne s'écarte pas de la note n° 4 du DEMNA en ce que celle-ci recommande d'interdire le lâcher de tir, il ne contient aucune prescription s'agissant de l'échelonnement des lâchers sur une certaine période alors que le plan de gestion qu'il approuve ne règle pas, à première vue, cette problématique.

La note du DEMNA constitue un avis figurant au dossier. Vu l'importance que donne cet avis, dont la partie adverse reconnaît la valeur scientifique, au critère de la durée des lâchers comme composante de la notion de repeuplement et à l'interdiction de prélèvement pendant cette durée qui en découle, il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'exposer les raisons pour lesquelles il s'écarte de son contenu, en approuvant un plan de gestion autorisant les lâchers sans pour autant prévoir un échelonnement desdits lâchers sur une certaine période. De telles raisons ne figurent ni dans l'acte attaqué, ni dans le dossier administratif.

8. Dans cette mesure, la seconde branche du moyen est sérieuse.

9. En conclusion, le premier moyen est sérieux en ses deux branches ».

16. La procédure en annulation, singulièrement au regard de l'absence de développement relatif au premier moyen dans le mémoire en réponse, n'apporte pas d'élément de nature à remettre en cause les conclusions de l'arrêt de suspension. En conséquence, il n'y a pas lieu de se départir de ce qui a été jugé en référé.

Le premier moyen est fondé en ses deux branches.

VI. Autres moyens

17. Dans son dernier mémoire, la requérante se désiste de « tous ses moyens d'annulation, à l'exception du premier ». Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

18. 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 1^{er}.

Est annulée la décision du 16 août 2021 par laquelle la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique de la Dyle et de l'Orneau relatif à la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024.

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^o, 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 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 janvier 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux