

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.963 du 10 janvier 2025

A. 234.874/XIII-9459

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,

Partie requérante en intervention :

**l'association sans but lucratif WALLONNE DU
ROYAL SAINT-HUBERT CLUB DE BELGIQUE,**

ayant élu domicile chez
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

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 12 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 Comines-Warneton 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. Par une requête introduite le 7 janvier 2022, l'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

L'arrêt n° 253.992 du 14 juin 2022 n'a pas accueilli la requête en intervention au stade du référé, ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.992). Il a été notifié aux parties.

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

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 28 juillet 2022 par la partie requérante en intervention.

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 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 cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 253.992 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 Comines-Warneton le 28 mai 2022. Le 27 juin 2022, elle accuse réception du nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise 2022-2025 que lui a transmis ledit conseil cynégétique le 20 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 Comines-Warneton 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.

L'arrêt n° 255.873 du 22 février 2023 rejette la demande de suspension de l'exécution de cette décision (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.873). Le recours en annulation introduit contre cette décision est pendant sous le numéro de rôle A.237.506/XIII-9812.

IV. Intervention

6. L'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique expose qu'elle a pour objet social la défense et la promotion de la chasse, ainsi que cela ressort de ses statuts. Elle indique également que, sur le plan spatial, en vertu de l'article 3.6 de ses statuts, elle intervient notamment à l'échelon régional et supra-régional. Elle en déduit l'existence d'un rapport de proportionnalité évident entre son champ d'action géographique et la portée de l'acte attaqué.

7. L'acte attaqué approuve partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique de Comines-Warneton, lequel conditionne l'ouverture de la chasse à la perdrix grise pour les chasseurs faisant partie de ce conseil. L'association requérante en intervention dispose de l'intérêt requis pour intervenir dans la présente procédure.

La requête en intervention introduite par l'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

8. 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 Comines-Warneton 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 plan de gestion de la perdrix grise 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.

V.2. Thèse de la partie requérante

9. 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 12 août 2021, a sorti ses effets le 1^{er} septembre 2021 avant la suspension de son exécution ordonnée par l'arrêt n° 253.992 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.

V.3. Examen

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

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

11. 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.

12. 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 12 août 2021 et approuvant un plan de gestion du conseil cynégétique de Comines-Warneton relatif à la perdrix grise pour les années 2021-2024, a été ordonnée par l'arrêt n° 253.992 du 14 juin 2022.

Ultérieurement, le 20 juin 2022, le conseil cynégétique de Comines-Warneton a transmis à la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources
ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.261.963

naturelles et Environnement un plan triennal de gestion 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 conseil cynégétique de Comines-Warneton 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 12 août 2021 ».

Entre-temps, le 28 mai 2022, il a communiqué un rapport annuel sur l'application du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022, duquel il apparaît notamment que 35 prélèvements de perdrix grises, non baguées, ont été effectués sur l'ensemble des territoires que couvre le conseil au cours de cette saison. Le rapport indique aussi qu'aucune perdrix n'a été lâchée durant cette période. 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 12 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 à son premier plan de gestion ne modifie pas le constat de son exécution partielle, illustrée notamment par les prélèvements précités et la mise en place de diverses mesures. Une telle renonciation opère pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif.

13. 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.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

14. La requérante prend un moyen, le deuxième de la requête – identifié toutefois comme un cinquième moyen « à examiner tant au fond que dans le cadre de la demande de suspension » –, pris de la violation de l'article 12, § 2, 6°, 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, et relatif aux « évaluation, restauration/amélioration de l'habitat ».

Elle fait grief à l'acte attaqué, malgré le constat du caractère lacunaire du plan de gestion approuvé quant aux mesures « pour améliorer la qualité des habitats », de se borner à considérer que le plan doit préciser les efforts auxquels les membres du conseil cynégétique s'engagent sur ce point. Elle considère qu'il n'appartient pas à l'auteur de l'acte attaqué de différer la mise en œuvre de la disposition visée au moyen. Elle précise que le point 5.5.2. du plan de gestion est particulièrement imprécis et que la grille d'évaluation, en ses cases 27 et 28, révèle le caractère vague des renseignements fournis.

15. En réplique, elle renvoie surabondamment aux annexes MR2 et MR4 jointes au mémoire en réplique. Elle déduit de l'annexe 4, à savoir l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2022 suspendant temporairement la chasse dans certaines communes suite à d'importantes mortalités d'oiseaux dues à la grippe aviaire observées sur le territoire de la commune de Clavier, que le risque sanitaire est bien réel et nécessite l'application du principe de précaution.

VI.2. Thèse de la partie intervenante

16. La partie intervenante soutient que le pouvoir d'approbation de l'autorité compétente consiste à vérifier que le plan de gestion comporte les éléments visés à l'article 12, § 2, 6°, de l'arrêté du 29 mai 2020 précité, à savoir une « évaluation de la qualité des habitats » de la perdrix grise et les « mesures envisagées en vue » de « restaurer » ou « améliorer » ces habitats. Elle relève qu'en l'espèce, la requérante, bien qu'elle en critique la qualité, ne conteste pas que le plan de gestion attaqué contient lesdits éléments. Elle en déduit que le moyen manque en fait et en droit.

Elle ajoute que, pas plus que la loi du 28 février 1882 sur la chasse, l'article 12, § 2, 6°, de l'arrêté du 29 mai 2020 précité, ne définit le contenu des mesures de restauration ou d'amélioration à prévoir, ce qui implique que leur caractère « qualitatif » relève du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'autorité dans le cadre de sa compétence d'approbation. Elle considère qu'en se contentant de critiquer la qualité de l'évaluation et des mesures imposées, la requérante cherche à mettre en doute leur opportunité sans pour autant alléguer ni démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente.

VI.3. Examen

17. L'arrêt n° 253.992 du 14 juin 2022 a jugé le deuxième moyen sérieux, au terme de l'analyse suivante :

« L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 6°, de l'arrêt du Gouvernement wallon du 9 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 dispose comme suit :

“ § 2. Le plan de gestion triennal comprend au minimum :

[...]

6° pour chaque unité de gestion, une évaluation de la qualité des habitats pour la perdrix grise et les mesures envisagées en vue de les restaurer et/ou de les améliorer”.

À cet égard, le plan de gestion triennal soumis par le conseil cynégétique de Comines-Warneton contient les éléments suivants :

“ 5.5 Évaluation de la qualité des habitats et mesures envisagées pour les restaurer ou les améliorer

5.5.1 Évaluation des habitats sur l'ensemble du conseil

Sur l'ensemble du conseil cynégétique de Comines-Warneton, les territoires ont un habitat

- - très favorable à la perdrix grise à concurrence de 35,37 %;
- - favorable à la perdrix grise à concurrence de 56,84 %;
- - peu favorable à la perdrix grise à concurrence de 5,32 %;
- - pas du tout favorable à la perdrix grise à concurrence de 2,47 %.

Les territoires du conseil sont encore composés en majorité de champs de petites tailles et présentant des cultures variées, haies, plantations arbustives et des lisières favorables aux insectes, ce qui est bénéfique pour la perdrix.

Notre conseil cynégétique ne recense aucun sanglier, le biotope de la perdrix grise est donc sauvegardé.

5.5.2 Mesures envisagées pour restaurer ou améliorer les habitats

- Pour évaluer la capacité d'accueil des territoires, on veillera à avoir connaissance des habitats (couverts, refuges) et des ressources alimentaires tant pour la perdrix grise que pour ses prédateurs
- Aménagement du territoire pour favoriser la présence d'insectes, de graminées, de refuges ainsi que l'effet lisière
- Plantation de haies et buissons bas et création d'effet lisière
- Dialogue avec les exploitants agricoles pour l'installation de MAEC
- Apport alimentaire : agrainoirs”.

La grille d'évaluation comporte les appréciations suivantes :

N°	Références légales	Analyse	Décision		
[...]	[...]	[...]	[...]		
27	Art. 12 AGW 29/05/20 § 2, alinéa 1 ^{er} , 6°	Le plan contient-il une évaluation générale de la qualité des habitats pour la perdrix grise pour chaque unité de gestion ou organise-t-il une telle évaluation lors de la première année d'exécution du plan ?	+/- OK	KO	cfr. page 8 du plan, point 5.5.1. Pour l'ensemble du CC, pourcentage d'habitats très favorables - favorables - peu favorables - pas du tout favorables. Trop vague
28	Art. 12 AGW 29/05/20 § 2, alinéa 1 ^{er} , 6°	Le plan prévoit-il des mesures pour améliorer la qualité des habitats pour la perdrix grise dans chaque unité de gestion ? En d'autres termes, impose-t-il bien des efforts sur ce plan à chaque membre ou à certains d'entre eux ?	+/- OK	KO	cfr. page 9 du plan, point 5.5.2 et annexe 3 (prévoit juste un relevé des aménagements réalisés et des ressources alimentaires par territoire)
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
31	Appréciation concernant la crédibilité, notamment des mesures 15, 17, 20 et 27		satisfaisante	insuffisante	Le plan n'impose pas vraiment aux membres des obligations concernant les efforts pour améliorer la qualité des habitats et pour assurer la régulation des prédateurs

L'acte attaqué prévoit quant à lui notamment ce qui suit :

“ Lors de la révision de votre plan, veuillez préciser cet élément.
Vous en profiterez pour évaluer plus en détail la qualité des habitats et pour renforcer d'une façon générale les mesures pour améliorer la qualité des habitats [...] en indiquant par exemple la nature des efforts auxquels les membres doivent s'engager à ces niveaux.
Je vous rappelle enfin qu'en application de l'article 5 de l'arrêté ministériel précité, un rapport sur l'exécution de votre plan de gestion est attendu au plus tard pour le 1^{er} juin 2022. [...]
Vous joindrez à ce rapport votre plan de gestion révisé pour tenir compte de ce qui précède”.

Il résulte de la motivation de l'acte attaqué que, si son auteur constate la présence dans le plan de gestion soumis à son approbation d'une évaluation de la qualité

des habitats ainsi que de mesures visant à améliorer la qualité de ces habitats, il considère que ces éléments ne sont pas suffisamment développés, l'évaluation devant à son estime être plus détaillée et les mesures devant être renforcées. Tout en approuvant le plan de gestion, il demande que celui-ci soit ultérieurement révisé, notamment sur ce point. La motivation de l'acte attaqué laisse ainsi apparaître une contradiction entre les motifs et le dispositif, l'autorité approuvant un plan, pour une durée de trois ans, sans pour autant connaître l'ensemble des dispositions qu'il contiendra en définitive.

Il ne ressort par ailleurs pas du texte des articles 12 et 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, précité, que le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, autorité de tutelle, aurait d'autre pouvoir, lorsqu'un plan de gestion lui est soumis, que celui de l'approuver en tout ou en partie ou de refuser de l'approuver. Il n'apparaît pas ainsi que l'approbation du plan de gestion puisse être conditionnée par l'obligation de l'améliorer ou de le corriger sur certains points. Le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de tutelle ne l'autorise pas pour autant à conditionner son approbation dès lors que cette possibilité n'est pas prévue par le texte établissant la compétence.

Partant, dans la mesure où l'autorité compétente considère que le plan soumis à son approbation ne contient pas les mesures et informations suffisantes, telles qu'exigées par l'article 12 de l'arrêté précité, elle est tenue de refuser de l'approuver en l'état. Elle ne peut laisser au conseil cynégétique la possibilité d'apporter, postérieurement à sa décision d'approbation, les modifications qui lui sembleraient opportunes.

Il s'ensuit que le second moyen est sérieux ».

18. La procédure en annulation, fût-ce au regard des développements relatifs au moyen considéré dans le mémoire en intervention, 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 deuxième moyen est fondé.

VII. Autres moyens

19. Dans son dernier mémoire, la requérante se désiste de « tous ses moyens d'annulation, à l'exception du deuxième moyen (intitulé *cinquième moyen*) ». Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens.

VIII. Indemnité de procédure

20. 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}.

La requête en intervention introduite par l'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique est accueillie dans le cadre de la procédure en annulation.

Article 2.

Est annulée la décision du 12 août 2021 par laquelle la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique de Comines-Warneton relatif à la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024.

Article 3.

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 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