

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.967 du 10 janvier 2025

A. 234.885/XIII-9462

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 27 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 20 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 Mons-Hauts-Pays 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° 253.995 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.253.995).

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, comparissant 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° 253.995 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 Mons-Hauts-Pays le 31 mai 2022. Le 30 juin 2022, elle accuse réception du nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise 2022-2025, transmis par le conseil cynégétique précité le 23 juin 2022.

Dans le nouveau plan de gestion, le conseil cynégétique déclare renoncer expressément 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 Mons-Hauts-Pays 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° 256.025 du 15 mars 2023 rejette la demande de suspension de l'exécution de cette décision (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.025). Le recours en annulation introduit contre cette décision est pendant sous le numéro de rôle A. 237.511/XIII-9813.

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 Mons-Hauts-Pays a déposé un rapport annuel 2021-2022 et transmis un nouveau plan de gestion triennal 2022-2025 dans lequel il déclare « renonce[r] expressément au plan de gestion antérieur qui avait été accepté en son temps par le DNF » 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 20 août 2021, a sorti ses effets le 1^{er} septembre 2021 avant la suspension de son exécution ordonnée par l'arrêt n° 253.995 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 20 août 2021 et approuvant un plan de gestion du conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays relatif à la perdrix

grise pour les années 2021-2024, a été ordonnée par l'arrêt n° 253.995 du 14 juin 2022.

Entre-temps, le 23 juin 2022, le conseil cynégétique précité a transmis à la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources 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 :

« Suite au dépôt d'une plainte devant le Conseil d'État, le GIC renonce expressément au plan de gestion antérieur qui avait été accepté en son temps par le DNF et introduit un nouveau plan de gestion 2022-2025.

[...]

Les membres du conseil s'interdisent tout lâcher de gibier et spécialement tout lâcher de perdrix grises ».

Le 31 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 189 prélèvements de perdrix grises ont été effectués sur l'ensemble des territoires que couvre le conseil au cours de cette saison. Le rapport indique aussi qu'aucun lâcher de perdrix n'a eu lieu 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 20 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 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. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

12. La requérante prend un moyen, le troisième 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 ».

13. Elle considère que les mesures du plan de gestion relatives à l'amélioration des habitats de la perdrix ne répondent pas aux exigences de l'article 12, § 2, 6°, précité. Elle leur reproche, en outre, de ne pas être individualisées, unité de gestion par unité de gestion, alors que le conseil cynégétique compte 80 unités.

Elle fait valoir que la disposition visée au moyen est une disposition impérative qui contribue au respect de l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, lequel ne permet pas la chasse lorsqu'elle compromet les efforts de conservation entrepris. Elle affirme que le plan de gestion est également requis, vis-à-vis d'une espèce vulnérable, par l'article 3 de la même directive, qui dispose que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d'habitat pour les espèces visées par la directive.

V.2. Examen

14. L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 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 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 ».

15. Sur ce point, le plan de gestion triennal soumis par le conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays contient, en page 6, les éléments suivants :

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

[...]

5.5.2 Mesures envisagées pour restaurer ou améliorer les habitats et la capacité d'accueil :

- Dans le but de favoriser l'habitat de la perdrix grise, chaque membre d'une UG prendra toutes les mesures utiles et nécessaires pour parfaire sa connaissance des habitats, refuges et couverts. Il évaluera les ressources alimentaires tant [...] pour la perdrix grise que pour ses prédateurs par exemple :

- 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 propices à la perdrix
- Apport alimentaire par des agrainoirs protégés
- Créer des aménagements pouvant offrir un couvert ou des abris contre les prédateurs et les intempéries ainsi que de la nourriture dans des endroits non exploités ».

Le règlement d'ordre intérieur, qui figure en annexe 3 du plan de gestion, prévoit ce qui suit :

« 3. GESTION CYNÉGÉTIQUE :

[...]

3.2 PLAN DE GESTION TRIENNAL DE GESTION DE LA PERDRIX GRISE :

[...]

3. 2.1 Obligations des membres adhérant à l'unité de gestion de la perdrix

Tout membre qui participe au plan de gestion de la perdrix grise et adhère à une unité de gestion de la perdrix s'engage à respecter scrupuleusement le plan triennal de gestion de la perdrix grise adopté par le conseil cynégétique et approuvé par le Directeur Général du Service Public Wallon Agriculture-Ressources Naturelles-Environnement.

Ces participations et adhésions impliquent de plein droit que le membre prendra les mesures nécessaires et utiles pour la mise en œuvre des opérations, travaux et procédures requises par le plan triennal de gestion de la perdrix grise, notamment en matière de connaissance des populations de perdrix sur son territoire, d'aménagements en vue d'améliorer la capacité d'accueil de son territoire, de maîtrise de la prédation, de surveillance de son territoire, d'organisation de ses chasses et de sensibilisation des chasseurs, gardes, exploitants agricoles ainsi que du grand public ».

La grille d'évaluation comporte l'appréciation suivante :

N°	Références légal	Analyse	Décision		
[...]	[...]	[...]	[...]		
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	⊗	Cfr. page 6

L'acte attaqué ne contient pas de motivation relatif à cette problématique.

16. Il résulte de ces différents éléments que le plan de gestion litigieux contient des mesures envisagées en vue de restaurer ou améliorer les habitats. Il ressort de celles-ci que chaque membre d'une unité de gestion prendra toutes les mesures utiles et nécessaires pour parfaire sa connaissance des habitats, refuges et couverts, et pour améliorer la capacité d'accueil des habitats de la perdrix, en axant son action sur une évaluation des ressources alimentaires. Le règlement d'ordre intérieur réitère ces obligations à charge des membres.

Ces mesures sont cependant rédigées de manière peu claire et peuvent être qualifiées de fort générales. Elles sont par ailleurs plus axées sur une connaissance des habitats et une évaluation des ressources alimentaires que sur une amélioration et une restauration concrètes des habitats. De plus, elles ne sont pas accompagnées d'une obligation de rapportage de la part des membres au conseil cynégétique, sur une base annuelle. Enfin, le plan de gestion ne contient pas d'autres actions ou moyens qui viendraient compléter ces mesures générales.

En conséquence, la liste de mesures en cause demeure générale et ne laisse pas apparaître que « des efforts » sont imposés « à chaque membre ou à certains d'entre eux », ni dans quelle mesure. S'il est peu concevable d'imposer à chaque chasseur individuel une obligation de résultat en matière de gestion des habitats, dès lors qu'un chasseur n'est pas nécessairement lui-même propriétaire ou exploitant des terres sur lesquelles il chasse, il reste qu'en l'espèce, le plan de gestion litigieux ne prévoit aucune obligation, ne fût-ce que de moyen, dans le chef du conseil cynégétique en général ou des titulaires du droit de chasse en particulier, visant la réalisation concrète d'une ou plusieurs de ces mesures.

17. Il résulte de ce qui précède qu'au vu du contenu du plan de gestion et de la seule énumération des mesures envisagées pour la restauration ou l'amélioration de l'habitat des perdrix grises, l'auteur de l'acte attaqué n'était pas en

mesure de déterminer précisément, lorsqu'il a adopté sa décision, l'étendue de ce qui était attendu ou non des membres de chaque unité de gestion concernée, dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation visée à l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, précité.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

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

VII. Indemnité de procédure

19. La 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 20 août 2021 par laquelle la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays 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