

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.989 du 30 juillet 2025

A. 234.518/XIII-9401

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 24 août 2021 par laquelle le Service public de Wallonie (SPW) approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024 adopté par le conseil cynégétique de la Biesme et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 251.660 du 29 septembre 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par l'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.660). Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 30 septembre 2021 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 avril 2025.

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

M^e Donatien Bouillez, *loco* M^e Alain Lebrun, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Augustin Daoût, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 251.660 du 29 septembre 2021. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

4. La requérante prend un troisième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et de la violation de l'article 12, § 1^{er}, 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.

5. Elle fait valoir que l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité réserve le pouvoir d'approbation des plans de gestion triennaux au directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (ARNE) et que ce pouvoir ne peut être délégué. Elle constate qu'en l'espèce, ce n'est pas le directeur général qui a signé l'acte attaqué et que la délégation n'est pas explicitée dans les motifs de l'acte attaqué.

6. En réplique, elle considère que l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie, invoqué par la partie adverse pour se prévaloir d'une délégation, doit être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution, dès lors qu'en violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, sans que l'urgence soit invoquée.

IV.2. Examen

7. L'article 12, § 1^{er}, 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, prévoit que les plans de gestion triennaux de la perdrix grise doivent être approuvés par le directeur général du SPW ARNE.

L'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie, alors applicable, dispose comme il suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire général ou du directeur général, les délégations dont il est investi sont, à défaut de dispositions réglementaires contraires ou de dispositions particulières prises par le titulaire de la fonction,

accordées, pendant la durée de l'absence ou de l'empêchement, à l'inspecteur général du Département concerné ou, pour les Directions relevant directement du secrétaire général ou du directeur général, au directeur de la Direction concernée ».

8. L'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes dispositions en projet de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office. Le pouvoir réglementaire suppose la formulation d'une règle de droit de portée générale visant une situation juridique abstraite et impersonnelle trouvant à s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas.

L'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 précité n'édicte aucune règle de droit, de sorte qu'il ne présente pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il ne devait pas être soumis à l'avis de la section de législation. Son application ne doit pas être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

9. En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté le 24 août 2021, « par délégation », par M. H., inspecteur général au SPW ARNE.

Par un acte administratif du 5 août 2021, la directrice générale du SPW ARNE a délégué ses pouvoirs à M. H. pour la période allant du 23 au 31 août 2021. L'inspecteur général disposait donc du pouvoir d'approbation du plan de gestion triennal attaqué.

10. Le troisième moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

11. La requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article D.3, 1^o et 3^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2^o, b), 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 du principe de précaution.

12. En une première branche, elle dénonce le non-respect par le plan de gestion litigieux de la condition relative aux impacts sanitaires et génétiques des lâchers de perdrix visée à l'article 12, § 2, alinéa 2, 2^o, b), de l'arrêté du 29 mai 2020

précité, soulignant que celle-ci est une condition de fond permettant ou non l'approbation du plan de gestion. Elle considère qu'en mentionnant que « pour limiter les risques sanitaires notamment, il serait souhaitable de limiter les lâchers à maximum 40 oiseaux/100 ha et non pas à maximum 50 oiseaux/100 ha tel qu'indiqué en page 10 [du] plan de gestion », l'autorité ne fait qu'exprimer un souhait au lieu d'exercer son *imperium*. Elle lui reproche de poser une « condition potestative et *ad futurum* », en lieu et place d'improver le plan en question, en attendant qu'une fois modifié, il soit à nouveau présenté.

Elle estime qu'en cela, l'acte attaqué viole également le principe de précaution et le principe de correction visé à l'article D.3, 3°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, en risquant de laisser le choix de ne plus traiter les problèmes qu'en aval.

13. En une seconde branche, elle critique la motivation formelle de l'acte attaqué. À son estime, celle-ci ne permet pas de s'assurer que son auteur a exigé que toutes les précautions soient prises pour éviter l'impact négatif des lâchers sur le plan sanitaire et génétique.

V.2. Thèse de la partie adverse

14. Sur les deux branches réunies, la partie adverse répond que la question de la dilution génétique des souches régionales en Wallonie ne trouve pas de réponse claire et univoque, dès lors qu'elle n'a fait l'objet d'aucune étude particulière et que son existence même et ses conséquences éventuelles ne sont pas connues. Elle expose que la réglementation s'est cependant saisie de la problématique en imposant que « toutes les précautions [soient] prises afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique » et que, dans ce cadre, le département de l'étude du milieu naturel et agricole (DEMNA) recommande aux conseils cynégétiques, sans en faire une règle, un certain nombre d'oiseaux pouvant être relâchés par 100 hectares. Elle précise que c'est à cette recommandation que l'acte attaqué renvoie.

Elle indique que l'autorité n'a pas éludé la question des précautions à prendre par le conseil cynégétique. Elle met en exergue les éléments suivants :

- les risques sanitaires et génétiques sont précisément abordés dans le plan de gestion triennal, celui-ci est soumis à une évaluation périodique sanctionnée par une approbation ou non, et, dans ce cas, la chasse est fermée, de sorte que la trajectoire imposée au destinataire de l'acte attaqué ne consiste pas en une « condition future qui aurait dû figurer dans le plan de gestion » ;

- la grille d'évaluation du plan de gestion utile à l'autorité compétente démontre que celle-ci a vérifié la prise en compte du prescrit de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, b), de l'arrêté du 29 mai 2020 précité ;
- par la critique de l'extrait susvisé contenu dans l'acte attaqué, la requérante tente de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué lorsqu'elle prétend que celui-ci aurait dû immédiatement limiter le lâcher à 40 oiseaux par 100 hectares.

V.3. Thèse de la partie intervenante

15. Sur la première branche, la partie intervenante réplique que le principe de précaution ne trouve à s'appliquer que s'il existe une certaine vraisemblance de risque, *quod non* en l'espèce, puisque l'acte attaqué n'impose aucune condition particulière au-delà de ce que prévoit le plan de gestion, outre que la disposition réglementaire visée au moyen laisse une large marge d'appréciation sur sa mise en œuvre concrète. Elle ajoute que des lâchers de perdrix sont réalisés depuis des dizaines d'années, sans limite de quantité et, à son estime, sans que cela occasionne le moindre incident sanitaire connu. Elle déduit de la teneur et des conclusions du rapport du DEMNA de juillet 2020, faisant état d'une étude recensant des animaux malades en 2002 dans le centre de l'Italie et d'une étude plus récente et générale évoquant un impact limité de transmission des maladies par des oiseaux lâchés, qu'il n'y a pas de risque sanitaire présentant un degré suffisant de certitude et de probabilité pour justifier des mesures dépassant celles déjà en place.

Par ailleurs, elle insiste sur l'obligation d'établir un rapport sur l'application du plan de gestion, qui doit être approuvé par le directeur général, ce qui permet de contrôler au plus près l'évolution de l'état sanitaire de la population de perdrix. Dans ces circonstances, elle considère qu'il est raisonnable de ne pas exiger d'emblée une limitation aux 100 hectares du nombre d'oiseaux par lâcher et d'utiliser une formulation non catégorique ou contraignante, étant donné qu'une appréciation de la question interviendra avant la saison de chasse en 2022.

Enfin, elle reproduit les règles que, lors d'un repeuplement de perdrix grises sur un territoire, le titulaire du droit de chasse doit respecter aux termes du plan de gestion triennal, en plus du règlement existant en Wallonie. Elle considère que la requérante n'explique pas en quoi les mesures légales de toute façon applicables, augmentées de celles prévues par le plan de gestion litigieux, sont à ce point insuffisantes que l'auteur de l'acte aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en approuvant ces dernières.

16. Sur la seconde branche, elle fait valoir que l'acte attaqué approuvant le plan de gestion litigieux est une norme générale et abstraite qui ne s'applique pas à un ou plusieurs individus identifiés mais à toute personne qui entre dans son champ d'application. Elle ajoute qu'il est même possible que des territoires de chasse soient cédés à d'autres détenteurs de droit de chasse qui devront également respecter le plan de gestion. Elle en infère que le moyen n'est pas fondé en droit. À titre subsidiaire, elle renvoie à son analyse de la première branche pour conclure que le moyen est infondé en fait.

V.4. Mémoire en réplique

17. La requérante souligne que, si désormais la perdrix grise n'est plus classée comme espèce vulnérable mais en danger, cela renforce la nécessité d'un plan de gestion sérieux, complet et détaillé sur cette problématique. Elle assure que la partie adverse a été informée de cette modification de statut au moment d'adopter l'acte attaqué et, cet élément fût-il intervenu postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, elle espère que cela incite « le contrôle juridictionnel à se montrer plus serré ».

V.5. Dernier mémoire de la partie intervenante

18. Sur la première branche, la partie intervenante propose de privilégier une interprétation permettant de conclure à la légalité de l'acte attaqué, en application de la présomption de légalité attachée aux actes administratifs. Elle fait valoir qu'un pouvoir d'approbation ne permet pas d'assortir la décision d'une condition, de sorte qu'inviter le conseil cynégétique à introduire ultérieurement une demande de révision du plan de gestion ne constitue pas une condition à laquelle est subordonnée l'approbation de celui-ci, puisqu'il est approuvé tel que déposé, mais est un motif surabondant qui n'a pas d'effet sur le plan. Elle précise qu'en ce qui concerne une année cynégétique ultérieure, la partie adverse s'est bornée à formuler une suggestion, un souhait pour l'avenir, sans que cela puisse présager de la décision future sur le plan de gestion modifié ultérieurement.

V.6. Examen

19. L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 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 énumère les données qu'un plan de gestion triennal doit contenir au minimum. En son alinéa 1^{er}, 4^o, cette disposition impose que le plan comprenne « la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises ».

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

- « La politique visée à l'alinéa 1^{er}, 4^o, consiste soit :
- 1^o à abandonner totalement les lâchers de perdrix grises, quels qu'ils soient;
 - 2^o à maintenir ces lâchers en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant le respect des conditions minimales suivantes :
[...]
- b) toutes les précautions sont prises afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique [...] ».

20. L'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du 29 mai 2020 précité charge le ministre qui a la chasse dans ses attributions de fixer les modalités d'introduction et d'approbation du plan de gestion, ainsi que celles relatives au rapport annuel.

Les articles 12 et 13 du même arrêté soumettent à l'approbation du directeur général du SPW ARNE les plans de gestion triennaux et les rapports annuels sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente. Ils instaurent ainsi un système de tutelle d'approbation dont l'autorité de tutelle est le directeur général du SPW ARNE.

Il ne ressort pas des articles 12 à 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité que le directeur général aurait d'autre pouvoir, lorsqu'un plan de gestion triennal lui est soumis, que celui de l'approuver en tout ou en partie ou de refuser de l'approuver. En conséquence, l'approbation du plan de gestion ne peut être conditionnée à l'obligation de l'améliorer ou de le corriger sur certains points. Le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de tutelle n'inclut pas celui de conditionner son approbation, en l'absence d'une telle possibilité prévue par les textes.

Dès lors, la tutelle d'approbation précitée permet à l'autorité de tutelle d'approuver ou de refuser d'approuver un plan de gestion triennal mais non de soumettre cette approbation au respect de conditions, telle la réalisation d'une modification ultérieure du plan de gestion. Raisonner autrement reviendrait à vider de sa substance le mécanisme de contrôle mis en place par l'article 13 de l'arrêté du 29 mai 2020 précité, dès lors que l'approbation du rapport annuel sur l'application du plan de gestion vise à s'assurer que « les conditions fixées dans le plan de gestion sont respectées », comme le relève l'avis n° 67.081/4 de la section de législation du 1^{er} avril 2020. Un tel contrôle est impossible en cas d'approbation conditionnelle nécessitant une modification du plan de gestion triennal, puisqu'un pouvoir de tutelle d'approbation ne permet pas de réformer l'acte soumis à tutelle.

21. En l'espèce, l'acte attaqué approuve le plan de gestion de la perdrix grise établi pour « les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024 », tout en

précisant qu'en vue de l'année cynégétique 2022-2023, « il appartiendra au conseil cynégétique de réviser ce plan de gestion » sur la base des remarques suivantes :

« Pour limiter les risques sanitaires notamment, il serait souhaitable de limiter les lâchers à maximum 40 oiseaux/100 ha et non pas à maximum 50 oiseaux/100 ha tel qu'indiqué en page 10 de votre plan de gestion. La note 4 du DEMNA cite bien un *optimum* de 30 à 40 oiseaux/100 ha.

J'attire par ailleurs votre attention sur le fait qu'à la suite d'une remarque du Conseil d'État sur le projet d'arrêté ministériel 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, tous les territoires du conseil cynégétique sont censés participer au plan de gestion, qu'ils décident ou non de chasser la perdrix grise, qu'ils abritent encore ou non cette espèce. Ce point n'est pas très clair dans votre cas : en page 6, vous indiquez que 86 territoires relèvent de votre conseil cynégétique puis, en pages 7 et 8, vous listez 94 territoires participant au plan de gestion. Lors de la révision de ce dernier veuillez préciser cet élément.

Enfin votre plan prévoira une évaluation de la qualité des habitats, et pas uniquement des mesures pour améliorer la qualité des habitats.

Je vous rappelle enfin qu'en application de l'article 5 de l'arrêté ministériel, 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 son auteur « approuve le plan de gestion triennal de la perdrix grise » du conseil cynégétique de la Biesme, qui « reçoit une bonne évaluation », mais que, dans un même temps, il sollicite la révision de ce plan de gestion en prévision de l'année cynégétique 2022-2023, soit postérieurement à son approbation, sur trois points distincts, à savoir l'abaissement de la limite maximale des lâchers de perdrix grises, la participation au plan de gestion de l'ensemble des territoires couverts par le conseil cynégétique et la mise en place d'une évaluation de la qualité des habitats. La motivation de l'acte attaqué laisse ainsi apparaître que, bien que l'autorité approuve le plan de gestion, elle y énonce le respect de conditions pour l'avenir, ce qui ne relève pas de sa compétence dans le cadre du contrôle de tutelle qu'elle est chargée d'exercer.

De la même manière, l'autorité de tutelle ne peut se contenter d'émettre un souhait lorsque celui-ci concerne une problématique pour laquelle des objectifs et des obligations sont fixés dans les règlements. Ainsi, en indiquant dans l'acte attaqué qu'il serait souhaitable de limiter les lâchers à maximum 40 oiseaux/100 ha en vue notamment de limiter les risques sanitaires, l'autorité ne s'assure pas que le plan de gestion qu'elle approuve contient toutes les précautions nécessaires afin d'éviter que les lâchers de perdrix aient un impact négatif sur le plan sanitaire ou génétique.

22. Le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède.

VII. Autres moyens

23. Dans son dernier mémoire, la requérante indique que les premier et quatrième « moyens » n'en sont pas mais sont cités pour mémoire. Il n'y a dès lors pas lieu d'en tenir compte.

Elle se désiste des sixième et septième moyens. Il n'y a pas lieu de les examiner.

Le deuxième moyen est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Le moyen nouveau invoqué en réplique et le cinquième moyen ne doivent pas être examinés.

VIII. Indemnité de procédure

24. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 854 euros.

Conformément à l'article 67, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, le montant de base de l'indemnité de procédure est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant lorsque, comme en l'espèce, la demande de suspension ou de mesure provisoire est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation. Par ailleurs, conformément au paragraphe 3 de cette même disposition, le montant de base de l'indemnité de procédure est lié à l'indice des prix à la consommation. En conséquence, le montant de base de l'indemnité de procédure majorée s'élève à ce jour à 924 euros.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de faire droit à la demande de la partie requérante et de lui accorder une indemnité de procédure de 924 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 24 août 2021 par laquelle le Service public de Wallonie approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024 adopté par le conseil cynégétique de la Biesme.

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 30 juillet 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Christine Horevoets,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux