

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 242.713 du 18 octobre 2018

A. 225.710/XV-3800

En cause :

1. **d'ASPREMONT LYNDEN** Geoffroy,
2. **HAEGELSTEEN** Philippe,
3. **CORNET d'ELZIUS du CHENOY** Etienne,
4. **d'ASPREMONT LYNDEN** Philippe,
5. **CORNET d'ELZIUS de LIMBURG STIRUM** Gabrielle,
6. **d'ASPREMONT LYNDEN** Jean-Charles,
7. **de LIMBURG STIRUM** Emmanuel,
8. **CORNET d'ELZIUS du CHENOY** Christophe,
9. **de LIMBURG STIRUM** Arnaud,
10. **de LIMBURG STIRUM** Wolfgang,
11. **t'SERSTEVENS** Didier,
12. **de PRET** Jacques,

ayant tous élu domicile chez
M^e Grégory CLUDTS, avocat,
rue de la Cambre 22D/9
1200 Bruxelles,

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

Par une requête introduite le 17 juillet 2018, Geoffroy d'ASPREMONT LYNDEN, Philippe HAEGELSTEEN, Etienne CORNET d'ELZIUS du CHENOY, Philippe d'ASPREMONT LYNDEN, Gabrielle CORNET d'ELZIUS de LIMBURG STIRUM, Jean-Charles d'ASPREMONT LYNDEN, Emmanuel de LIMBURG STIRUM, Christophe CORNET d'ELZIUS du CHENOY, Arnaud de LIMBURG STIRUM, Wolfgang de LIMBURG STIRUM, Didier t'SERSTEVENS et Jacques de PRET, demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision de Monsieur Jean-Sébastien SIEUX, Directeur de la Direction extérieure de Marche-en-Famenne du Département de la Nature et des Forêts du Service Public de

Wallonie, signée le 7 juin 2018, et intitulée "Plan de tir pour l'espèce Cerf" pour la saison cynégétique 2018-2019, adressée au secrétaire de l'a.s.b.l. Conseil Cynégétique du Bois Saint-Jean, par lequel est imposé spécifiquement et explicitement le tir d'un minimum de 67 "Cerfs non-boisés" *"sur le territoire "Association de Limburg Stirum"* et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 24 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 12 octobre 2018 à 9 heures 20.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^e Grégory CLUDTS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^{es} Pierre MOËRYNCK et Aurélie VANDENBERGHE, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, 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

Le 17 mai 2018, le Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean introduit une demande de plan de tir pour la chasse au cerf pour une superficie boisée d'environ 12.184 hectares.

Le 7 juin 2018, M. Jean-Sébastien SIEUX, directeur de la direction extérieure de Marche-Famenne du département de la Nature et des Forêts du Service Public de Wallonie, décide que le Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean "est autorisé à faire prélever les nombres *maxima* et tenu de faire prélever les nombres *minima* de l'espèce Cerf respectant tous les *maxima* et *minima* fixés dans le tableau suivant :

	Maximum	Minimum ⁽¹⁾
Cerfs boisés	140	127
- dont grands cerfs *	20	
- dont petits cerfs **		
Cerfs non-boisés	300	253 globalement dont : - 67 sur le territoire "Association de LIMBURG STIRUM" - 26 sur le territoire "WAUCQUEZ" - 34 sur le territoire "DEUMER" - 14 sur le territoire "DAMOISEAUX – ODEIGNE" - 17 sur le territoire "DAMOISEAUX – SAMRÉE" - 36 sur le territoire "J. JANSSEN" - 22 sur le territoire "OUDAERT"
- dont biches et bichettes	160	127
- dont faons de l'un ou l'autre sexe		

* grands cerfs : cerfs portant à chacune des perches, 3 pointes *** ou plus au-delà de l'andouiller médian.

** petits cerfs : tous les cerfs boisés autres que les grands cerfs.

*** pointe ou cor : toute excroissance de la perche mesurant au moins 2 cm, le point d'origine de cette mesure étant situé au creux (c'est-à-dire sur la bissectrice) de l'angle supérieur formé par le cor et le bord de la perche dont il procède.

¹⁾ Dans le cas où 75 % d'un des minima susmentionnés (à l'exception des minima attribués à des territoires individuels) n'est pas atteint au 1^{er} décembre, le conseil cynégétique prendra les dispositions utiles ou nécessaire pour permettre à tous les territoires membres du conseil (et situés au sein du secteur concerné) de participer à la réalisation de ce minimum, que ces territoires aient ou non atteint le quota de tir qui leur ont été attribué par le conseil. Vous serez informé le 1^{er} décembre des résultats des tirs dans le conseil".

Cette décision se fonde sur la motivation suivante :

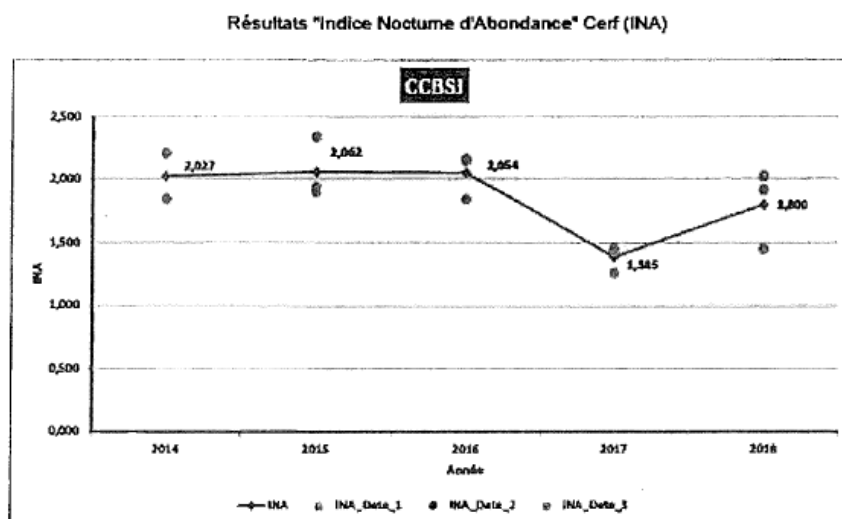
"• La population de cerfs peut être qualifiée de pléthorique sur une partie significative du territoire du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean.

• L'analyse des rétro-tirs réalisée par le DEMNA [Département de l'Étude du milieu naturel et agricole] nous montre notamment l'évolution qu'aurait connue une population théorique de cerfs dont la densité eut été de 55 animaux / 1000 ha de bois en 2010 avec les prélèvements connus sur la

période 2010-2017 : cette population aurait disparu! Les prélèvements de chasse auraient été supérieurs à la capacité de reproduction de cette population théorique. Sur base de cette même analyse, avec itération, la densité de l'espèce Cerf sur l'entièreté du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean peut être approchée et est estimée à 69 bêtes / 1000 ha de bois, ce qui est trop important eu égard à la capacité d'accueil du milieu, région pauvre à 600 mètres d'altitude (Plateau des Tailles), et avec une proportion de peuplements résineux importante (+ de 60%).

La densité d'animaux estimée pour l'ensemble du conseil semble diminuer très légèrement sur les 4 dernières années (cf. évolution de l'Indice Nocturne d'Abondance ci-dessous et le tableau des densités ci-dessous). Sur base d'une superficie de référence identique aux années précédentes (12 500 ha), la densité estimée en 2018 est de 69 cerfs par 1000 ha de bois.

À titre d'information, le DEMNA a réétudié la répartition du Cerf dans l'espace géographique du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean. Selon le DEMNA, le Cerf occupe non pas 12 500 ha mais 10 987 ha de bois. Avec cette nouvelle superficie de référence, la densité d'animaux est de 79 animaux aux 1000 ha de bois! Cette nouvelle superficie de référence sera utilisée dès l'année prochaine.



Année (Printemps)	Estimation de la densité (bêtes / 1000 ha)
2014	70
2015	72
2016	71
2017	65
2018	69

- L'objectif est de réduire drastiquement les densités et de les adapter au milieu de qualité pauvre à moyenne (plateau ardennais et versant de l'Ourthe), soit une densité-cible à ne pas dépasser de 20 à 25 animaux/1000 ha de bois avant naissance.

- Les dégâts relevés dans les bois soumis dépassent l'entendement et sont insoutenables, avec comme conséquences des coûts importants et des pertes de recettes significatives tant aujourd'hui que dans le futur pour les propriétaires concernés : nombreux dégâts d'écorcement et

d'abrouissement; nombreuses protections très coûteuses à installer et à contrôler tant sur les plants que sur les jeunes bois; absence de régénération naturelle des peuplements à rajeunir; diminution de la qualité et de la production des peuplements forestiers engendrant non seulement un manque à gagner pour le propriétaire mais également des problèmes d'approvisionnement des industries locales spécialisées dans la transformation de bois de qualité; plaintes régulièrement formulées par les exploitants, entrepreneurs et experts forestiers... Sur base des statistiques de la cellule d'inventaire permanent des ressources forestières sur le territoire du Conseil cynégétique, il est relevé que des dégâts sont présents sur 49 % des placettes inventoriées (record de Wallonie). Ce taux de dégâts monte à 65 % si on limite l'analyse aux placettes composées de peuplements résineux.

Sur base d'un inventaire de dégâts d'écorcement réalisé en 2016 par nos agents des forêts sur base d'un protocole mis au point par Gembloux Agro Bio Tech, les bois de la forêt communale de Manhay sont affectés à raison, en moyenne, 8 % d'arbres avec des dégâts frais de l'année (ce qui est énorme) : un peuplement complet peut être anéanti dans la zone noyau, eu égard à la durée de la révolution d'un peuplement.

Les surdensités de cervidés ne permettent pas, sans protection coûteuse, de diversifier la forêt au niveau des essences productives, ce qui constitue un objectif en soi pour un gestionnaire forestier, mais aussi pour faire face aux problèmes sanitaires des peuplements forestiers et aux aléas climatiques liés notamment aux changements climatiques.

- La surdensité de cervidés occasionne, par les dégâts aux arbres, aux semis naturels et à la végétation naturelle des sous-bois, des risques importants d'altération de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers. La pérennité des écosystèmes forestiers est compromise sur la zone noyau (Plateau des Tailles). En termes d'habitat, la hêtraie notamment (habitat d'intérêt communautaire - directive habitat 92/42 et Loi sur la Conservation de la Nature) ne peut être régénérée naturellement. Et, pour les régénérations artificielles, le coût des protections des plantations est prohibitif. Par ailleurs, les États membres ont une obligation légale (NATURA 2000) et morale (conservation de la nature et diminution l'érosion de la biodiversité) à maintenir les écosystèmes naturels dans un bon état de conservation, ce que les densités de gibier ne permettent pas actuellement.

- Les densités rencontrées occasionnent un surpâturage de la strate herbacée en forêt, base de la pyramide écologique, engendrant des problèmes de maintien, de conservation et d'amélioration de la diversité biologique (espèces) sur les zones considérées (Plateau des Tailles).

- Les surdensités de gibier rencontrées ne sont pas en adéquation avec l'article 1^{er} du Code Forestier, ni avec les objectifs de la certification forestière PEFC, ce qui pourrait engendrer à court terme le retrait de la certification pour les propriétaires forestiers concernés.

- Depuis de nombreuses années, pratiquement depuis 10 ans (depuis 2008, à l'exception de 2010), les plans de tir attribués n'ont pas été respectés et le problème de surdensité perdure depuis trop longtemps.

- En résumé, la gestion cynégétique actuelle ne peut être qualifiée de durable sur le territoire du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean.

• La collaboration du Conseil cynégétique pour atteindre des densités plus acceptables n'est pas bonne et l'absence de volonté de mettre en œuvre les moyens adéquats est criante :

o Malgré les révisions du ROI lors de l'AG du 13 mai 2017, le Conseil cynégétique n'a pas suivi la suggestion proposée dans le courrier de Monsieur le Directeur général (septembre 2016) notifiant la décision relative au recours introduit contre l'attribution du plan de tir 2016. La mise en place d'une politique liant l'attribution des grands cerfs à la réalisation effective des minima en non-boisés n'a pas été intégrée dans le ROI.

o Comme l'année précédente, le ratio biche(tte)s prélevées (80) / non-boisés (211) en 2017 reste significativement inférieur à 50 %, diminuée encore par rapport à l'année 2016 (44,6 % en 2016/2017 - 41,7 % en 2017/2018) et souligne l'absence de volonté de diminuer les populations de la part des membres du Conseil cynégétique, alors que la décision sur recours 2016 le demande de manière explicite dans ses considérants : "il est donc indispensable de viser une proportion la plus élevée possible de biches et bichettes parmi les cerfs non-boisés, soit 50 %...". Le détail par territoire est le suivant :

Territoires	Non-boisés totaux	Biche(tte)s	Faons	Ration [sic] biche(ette)s/non-boisés
Association de Limburg	51	18	33	35%
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

o Les amendes définies au ROI sont particulièrement peu dissuasives en cas de non-réalisation du quota en non-boisés reçu (amende de 50 à 100 € par tête manquante en non-boisés, à comparer à l'amende de 1500 euros pour un boisé prélevé en sus du plan de tir individuel, cette dernière amende seulement pouvant être doublée ou triplée en fonction des circonstances...). Cela est également souligné par le courrier de Monsieur le Directeur général dont question ci-dessus et dans les considérants de l'attribution du plan de tir 2016 sur recours. Aucun changement n'a été apporté au ROI, malgré les modifications réalisées à ce règlement lors de l'Assemblée générale du 13 mai 2017.

o Lors des dernières assemblées générales, il est décidé de ne pas personnaliser, ni responsabiliser les différents territoires de chasse pour le prélèvement des non-boisés qui dépasseraient le nombre de non-boisés demandés par le Conseil (l'obligation de tir supplémentaire serait versée dans un pot commun), ce qui souligne encore le manque de volonté d'atteindre les objectifs de gestion durable. L'organisation en "pot commun" pour l'obligation de tirer des non-boisés n'a pas démontré son efficacité parmi les différents conseils cynégétiques dont le vôtre. Il convient de responsabiliser les différents territoires, c'est pourquoi le présent plan de tir précise les prélèvements sur les territoires de la zone noyau du Conseil cynégétique, à savoir les territoires "Association de LIMBURG STIRUM", "WAUCQUEZ", "DEUMER", "DAMOISEAUX-ODEIGNE", "DAMOISEAU-SAMREE", "J. JANSSEN" et "OUDAERT".

o Pour la saison cynégétique 2015/2016, une approche concertée DNF/conseil cynégétique a été tentée : le minimum en non-boisé imposé en 2015 correspondait à la proposition du Conseil cynégétique. Ce minimum était de 232 NB (contre un équivalent de 269 si le plan de tir avait été calculé sur les bases qui avaient prévalu les années précédentes). Malgré ceci, le plan de tir attribué en concertation n'a pas été atteint (réalisation de 209 non-boisés sur un minimum de 232 que le Conseil avait proposé lui-même).

o En 2016/2017, le plan de tir a été plus faible que celui proposé initialement par mes services et abaissé après recours à 242 NB. Ce plan de tir, notamment en non-boisé, n'a également pas été atteint malgré la diminution de l'objectif.

o En 2017/2018, le plan de tir "n'était pas particulièrement sévère" selon les propos retenus dans la décision que vous avez obtenu sur recours, soit 212 non-boisés à réaliser. Malgré cela, le plan de tir n'a toujours pas été atteint.

o De 2015 à 2018, pour offrir plus de souplesse au Conseil cynégétique et à sa demande, les plans de tir n'ont pas prévu de plan de tir particulier pour la zone noyau (alors que cela avait été le cas en 2014/2015 et les années précédentes), sans résultat dans l'atteinte des objectifs (minima toujours non atteints).

- En janvier 2017, un membre du Conseil cynégétique du Bois Saint-Jean a introduit une demande de destruction de non-boisés et de petits cerfs (31 non-boisés accordés en destruction; 1 biche et 8 faons détruits). La justification de la destruction est, selon l'aveu même du titulaire du droit de chasse et propriétaire, la présence de dégâts (15 % des plants d'épicéas présentent des dégâts, plus de 50 % pour les plants de douglas et plus de 40 % pour les plants de mélèzes), l'augmentation récente des dégâts et l'imminence de nouveaux dégâts suite aux conditions hivernales. La population locale est clairement trop élevée et insupportable, de l'aveu même des membres du Conseil cynégétique.

- La population doit donc diminuer et le plan de tir doit intégrer un prélèvement qui dépasse l'accroissement induit par la reproduction. Une diminution de 8 animaux/1000 ha, conforme à la circulaire interne (DNF) [Département de la Nature et des Forêts] et à l'instruction du 30 mai 2018 de Monsieur SCOHY, Inspecteur général du DNF est un objectif proportionné et permettrait d'arriver à une population en équilibre avec sa capacité d'accueil (20-25 cerfs/100 ha) en quelques années.

- Le calcul du plan de tir s'appuie sur les données suivantes : surface boisée de 12 500 ha; densité de 69 animaux/1000 ha sur la surface de référence (données transmises par le DEMNA) - soit une population de 862 animaux; une mortalité naturelle de 2,5%, sur base bibliographique (841 animaux); un accroissement théorique non contesté de 33,33 % (280 animaux à prélever pour avoir une population stable); une diminution de 8 animaux/1000 ha (soit 100 animaux supplémentaires à prélever), ce qui donne un plan de tir de 380 individus de l'espèce cerf (1/3 B - 2/3 NB = 127 B - 253 NB, portés en minima).

- Compte tenu de l'absence de collaboration (non suivi des recommandations émises par le DNF ou l'instance de recours en 2016 et

2017), nous nous permettons de limiter le tir des grands cerfs à concurrence de 20 grands cerfs (- 10 % de l'allocation de l'année précédente).

- Compte tenu de l'absence de collaboration et de la non-répartition des obligations entre les territoires où la majorité du gibier se tient, un plan de tir par territoire est imposé pour cette zone noyau. La répartition entre territoires se base [sur] les densités moyennes observées lors des recensements des 3 dernières années sur les territoires de chasse du Conseil cynégétique.

[...]».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes invoquent tout d'abord, à l'appui de leur justification de l'urgence, un élément intrinsèque au plan de tir annuel, à savoir les délais de recours auprès du ministre. L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1993 relatif au Plan de tir pour la chasse au cerf prévoit un délai de 10 jours pour introduire le recours auprès du ministre, ce qui correspond généralement à la fin du mois de juin, et impose au ministre la date du 14 septembre au plus tard pour rendre sa décision, soit un délai de traitement du recours d'un peu plus de deux mois. Ce recours n'est ouvert qu'au président du conseil cynégétique qui a introduit la demande d'attribution d'un plan de tir. Ils considèrent que les délais dans lesquels ce recours administratif est organisé démontrent la nécessité d'obtenir une décision avant le début de la période de la chasse. La chasse à tir à l'espèce cerf est ouverte du 1^{er} octobre au 31 décembre. Toutefois, la chasse à l'approche et à l'affût est autorisée dès le 21 septembre.

Ils font valoir qu'ils entendent exercer leur droit de chasse à l'espèce cerf aux fins de réguler l'espèce dès le 21 septembre 2018 et jusqu'au 31 décembre, voire au-delà en cas d'arrêté ministériel prolongeant la chasse à l'espèce cerf en janvier. Dès le début de cette période, ils considèrent qu'ils doivent connaître avec

certitude le nombre minimum de cerfs non-boisés qui devra être tiré pour remplir leur obligation de gestionnaire de la faune sauvage envers la Région wallonne et envers le conseil cynégétique.

Le but du législateur étant d'obtenir une régulation (et une diminution) efficace de l'espèce cerf, si l'association de fait des requérants se voit imposer un minimum spécifique nettement trop élevé, elle ne pourra s'y conformer durant la saison de chasse, laissant alors un déficit potentiellement important, ce qui risque d'aller à l'encontre de l'intérêt général, en plus de donner lieu à la sanction de 50 euros par tête non tirée prévue par le règlement d'ordre intérieur du conseil cynégétique.

V.2. *Appréciation*

Il appartient à chaque requérant d'établir qu'il ne peut souffrir d'attendre l'issue de la procédure en annulation "sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles" (Sénat de Belgique, session 2012-2013, Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, 5-2277/1, p. 13). Il doit ainsi démontrer que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué lui éviterait une crainte sérieuse d'une atteinte grave à ses intérêts. Le requérant doit identifier *ab initio* dans sa requête les éléments justifiant concrètement l'urgence. Cette démonstration ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou de simples affirmations dépourvues d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

L'objectif des requérants d'obtenir une décision sur le plan de tir avant le 21 septembre n'est plus susceptible d'être atteint. Même si la suspension de l'exécution de l'acte avait été ordonnée avant cette date, il n'est pas établi que l'autorité aurait nécessairement repris une nouvelle décision avant le début de la période de chasse et cette décision éventuelle aurait encore été susceptible de faire l'objet d'un recours par le président du conseil cynégétique. Si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué était ordonnée actuellement, la chasse serait également suspendue et rien ne permet d'établir qu'elle pourrait reprendre avant la fin de la saison puisque la suspension de l'exécution de l'acte n'implique pas une obligation de reprendre une nouvelle décision rapidement, l'autorité pouvant décider d'attendre l'issue de la procédure en annulation.

En outre, la justification de l'urgence est fondée sur le postulat que les requérants ne parviendront pas à atteindre le nombre minimum de tirs de non-boisés imposé par l'acte attaqué. Or, il n'est pas contesté que l'objectif de tir minimum de non-boisés prévus par les plans de tirs approuvés n'est plus atteint depuis de

nombreuses années sur le territoire du conseil cynégétique du Bois Saint-Jean. Hormis les amendes assez réduites prévues par le règlement d'ordre intérieur, les requérants n'exposent pas concrètement quelles seraient les conséquences particulièrement dommageables résultant du plan de tir de cette année alors que la situation décrite existe déjà depuis plusieurs années.

La condition d'une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire selon la procédure ordinaire en annulation n'est donc pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le dix-huit octobre deux mille dix-huit, par :

Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé,

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Marc JOASSART.