

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

n° 252.939 du 9 février 2022

A. 234.596/XIII-9421

En cause : **l'association sans but lucratif**
Ligue Royale belge pour la
protection des oiseaux,
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

Par une requête introduite le 17 septembre 2021, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue Royale belge pour la protection des oiseaux demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision d'approbation partielle du plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024 octroyée par le directeur général du Service public de Wallonie (SPW) de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement le 20 août 2021 au conseil cynégétique des Plaines d'Arenberg et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur adjoint 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.

Par une ordonnance du 16 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 janvier 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

Par une requête introduite le 7 janvier 2022, l'association sans but lucratif wallonne du Royal Saint-Hubert Club de Belgique demande à intervenir à la cause.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Aurélie Vandenberghe *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Sébastien Dupont *loco* M^e Bernard Pâques, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur-adjoint, 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

1. Par l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, le Conseil d'État a jugé que l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, qui ouvre la chasse à tir à la perdrix grise du 1^{er} septembre au 30 novembre, méconnaît la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dès lors que cette disposition ne permet pas de s'assurer que la pratique de la chasse à cette espèce respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique.

2. Par un 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, le Gouvernement wallon met en place un dispositif encadrant la chasse de cette espèce. Ce dispositif, qui conditionne l'ouverture de la chasse à la perdrix, consiste, d'une part, en l'adoption, à partir de l'année cynégétique 2021-2022, d'un plan de gestion triennal de l'espèce par les territoires associés en un conseil cynégétique, qui doit être approuvé par le directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, et, d'autre part, à partir de l'année cynégétique 2022-2023, en la rédaction d'un rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente approuvé par le même directeur général.

Les articles 12, § 2, et 13, § 2, de cet arrêté fixent le contenu minimum du plan de gestion et du rapport annuel.

L'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté 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.

Cet arrêté du 29 mai 2020 fait l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation enrôlés sous le numéro A. 231.543/XIII-9089 et d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 231.545/XIII-9088.

Par un arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, le Conseil d'État a suspendu l'exécution de l'article 15, 4°, dudit arrêté du 29 mai 2020, lequel est relatif à la Sarcelle d'hiver, et a rejeté la demande de suspension pour le surplus. Les recours en annulation sont actuellement pendants.

3. Le 10 juin 2021, le ministre qui a la chasse dans ses attributions adopte un arrêté 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.

Cet arrêté est entré en vigueur le 18 juillet 2021, soit le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge, le 8 juillet 2021.

La partie requérante a introduit un recours en annulation contre cet arrêté, enrôlé sous le numéro A. 234.378/XIII-9387. Ce recours est pendant.

4. Par une lettre du 10 juillet 2021, le conseil cynégétique des Plaines d'Arenberg soumet pour approbation au directeur général du SPW Agriculture,

Ressources naturelles et Environnement un plan triennal de gestion de la perdrix grise pour les années 2021-2024.

5. Une grille d'évaluation du plan est établie par l'administration wallonne précitée.

6. Le 20 août 2021, le directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve partiellement ce plan de gestion. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Conformément à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 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, j'approuve le plan de gestion triennal de la perdrix grise que vous avez introduit pour votre conseil cynégétique, à l'exception de sa disposition qui prévoit la possibilité pour les titulaires de droit de chasse ayant procédé à un lâcher de repeuplement de tirer un certain pourcentage des oiseaux lâchés avant même qu'ils n'aient eu la possibilité de se reproduire au moins une fois.

L'administration estime qu'un tel lâcher est à considérer au moins en partie comme un lâcher destiné au tir. Or l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 fixant la date de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025, précise que les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement.

Compte tenu que l'instauration de votre plan de gestion constitue un progrès par rapport à la situation prévalant jusqu'ici, que je ne souhaite pas pénaliser la toute grande majorité de vos titulaires de droit de chasse qui ne procèdent pas à des lâchers, ni même le ou les deux ou trois territoire(s) qui lâchent et qui ont dû prendre des dispositions pour ces lâchers avant même que le plan ne soit finalisé et approuvé, l'administration tolérera, à titre exceptionnel, qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être prélevée au cours de l'actuelle année cynégétique.

En vue de l'année cynégétique 2022-2023, il appartiendra cependant à votre conseil cynégétique d'imposer à ses membres, qui procèderont encore à des lâchers, une interdiction de chasser la perdrix grise, au moins durant la première saison de chasse, et ce en révisant le plan de gestion.

Vous en profiterez pour mentionner l'importance pour les membres qui procèdent à des lâchers de repeuplement de tenir compte de l'aspect sanitaire, passé sous silence dans votre plan, et préciser quelque peu les exigences au niveau de la provenance des oiseaux lâchés.

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. Mon administration vous transmettra avant la fin de l'année le modèle de rapport à utiliser.

Vous joindrez à ce rapport votre plan de gestion révisé pour tenir compte de ce qui précède.

La capacité d'accueil des territoires pour la Perdrix étant jugée fort peu favorable, les initiatives prises par les membres du conseil en vue d'améliorer les habitats seront importantes au niveau de l'évaluation de ce rapport.

Mes services restent ici à votre disposition pour toute information complémentaire.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée ».

IV. Intervention

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 suprarégional.

L'acte attaqué approuvant partiellement le plan de gestion du conseil cynégétique des Plaines d'Arenberg, lequel conditionne l'ouverture de la chasse à la perdrix grise pour les chasseurs faisant partie de ce conseil, elle présente l'intérêt requis pour intervenir dans la présente procédure.

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

V. 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.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante invoque un second moyen, qu'elle intitule cinquième moyen, 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.

Elle considère que les mesures du plan de gestion relatives à l'amélioration des habitats de la perdrix ne font pas partie d'un agenda ni d'une planification précise, chiffrée et localisée. Elle en déduit que ces prescriptions ne

répondent pas aux exigences de l'article 12, § 2, 6°, précité. Elle estime que la page 7 du plan de gestion prévoit des mesures incitatives et informatives qui ne présentent aucune garantie d'exécution de la disposition en cause. Elle relève que l'administration a noté ces mesures, objets de la rubrique 28 de la grille d'évaluation, de la mention « Réflexion très peu approfondie ».

S'agissant de l'évaluation des habitats, objet de la rubrique 27 de cette même grille d'évaluation, elle observe que celle-ci a été considérée comme « très générale ». Elle relève que l'acte attaqué énonce, d'une part, que « la capacité d'accueil des territoires pour la Perdrix étant jugée fort peu favorable, les initiatives prises par les membres du conseil en vue d'améliorer les habitats seront importantes au niveau de l'évaluation de ce rapport » et qu'il suggère, d'autre part, que, dans le rapport pour la saison à venir, le plan de gestion soit revu.

Elle considère qu'il y avait lieu de prévoir d'emblée que le plan de gestion devait être révisé avant d'être approuvé et cela d'autant plus que la partie adverse a jugé que la capacité d'accueil des territoires concernés pour la perdrix grise est très peu favorable. Elle affirme que l'on ne peut pas admettre que des vœux pieux remplacent les conditions impératives que doit contenir un tel acte afin de remplir les objectifs prévus par la disposition en cause.

VI.2. Examen prima facie

1. 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 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 ».

Le plan de gestion triennal soumis par le conseil cynégétique des plaines d'Arenberg contient les éléments suivants à cet égard :

« 3.2. Actions envisagées :

- Organiser un inventaire des populations présentes sur l'espace territorial de l'unité de gestion, au printemps et après les moissons, avant la chasse;
- Soutenir l'espèce par des améliorations de la capacité d'accueil de cet espace territorial, en améliorant les habitats et couverts et les biotopes, en effectuant les apports alimentaires naturels ou artificiels nécessaires et en optimisant le gardiennage de cet espace territorial;
- Effectuer des inventaires des espèces prédatrices présentes, en permanence ou non, sur cet espace territorial et en les régulant là où c'est possible et quand c'est légalement permis;

- Organiser et coordonner des chasses en fonction de la réalité des populations et du terrain, en déterminant et contrôlant les prélèvements et en prenant aussi en compte les mortalités autres que la chasse;
- Récolter, centraliser et analyser toutes les données sur les populations présentes, les actions entreprises, les moyens mis en œuvre, les mortalités et prendre les mesures adéquates en fonction des résultats de ces analyses.

3.3. Moyens envisagés :

- Comptages et recensements par divers procédés et centralisation des résultats, dressage d'une cartographie adaptée;
- Planter des couverts, (re)créer des reliefs, planter des cultures favorables à la faune, installer des agrainoirs, favoriser la présence d'insectes, créer des lieux d'épouillage et d'abris, assurer la présence d'eau, négocier des plans de culture avec les exploitants et mise en œuvre de mesures agro-environnementales et climatiques;
- Surveiller les lieux tant en vue de leur quiétude que du contrôle de la prédation;
- Réguler les prédateurs en surnombre ainsi que les espèces exotiques envahissantes;
- Fixer des critères de prélèvement et établir des plans de chasse adaptés à la réalité de la situation;
- Contrôler les tableaux de chasse et la mise en œuvre des moyens;
- Prévoir des sanctions pour non-respect des objectifs et moyens;
- Organiser, réglementer, contrôler et sanctionner les remises en libertés en vue de repeuplements, en fixer les conditions et critères;
- Informer régulièrement les membres participant au plan de gestion

[...]

3.9. Aménagement du biotope

3.9.1 Evaluation de la qualité des habitats

Sur l'ensemble du conseil cynégétique, les territoires ont un habitat

- très favorable à la perdrix grise à concurrence de 0 %;
- favorable à la perdrix grise à concurrence de 5 %;
- peu favorable à la perdrix grise à concurrence de 85 %;
- pas du tout favorable à la perdrix grise à concurrence de 10 %. (bois)

Il faut savoir que la totalité de l'espace territorial (qui est limitrophe à l'autoroute E429 et à la ligne de TGV) a été inscrit dans plusieurs remembrements agricoles avec tous [ses] corollaires : agrandissement des parcelles, suppression des haies,...

La diminution des prairies permanentes, la non-reconduction de la jachère obligatoire, la densification de l'habitat, l'apparition de nouveaux prédateurs (renards) et les variations climatiques plus fortes (sécheresse et pluies diluviennes) sont également des éléments négatifs qui ont eu certainement eu un impact sur les populations.

3.9.2 Mesures envisagées pour restaurer ou améliorer les habitats

- Mesures collectives : l'unité de gestion s'engage à mener chaque année, au moins une action collective en faveur de la perdrix grise. Par exemple : distribution de semences pour la mise en place de couverts à gibier, invitation des agriculteurs de l'espace territorial à une conférence sur les MAEC par les conseillers Natagriwal, ...
- Mesures individuelles : chaque titulaire du droit de chasse doit informer annuellement l'unité de gestion des aménagements physiques effectués sur son

territoire pour le bon développement de la perdrix. Par exemple : plantation de haies, installation de mesures de soutien à la faune en période hivernale, accord avec les agriculteurs sur les cultures à venir, installation d'agrains. Les informations doivent être transmises au Conseil Cynégétique avant le 31 mars ».

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	KΘ	cfr. point 3.9.1 du plan (p. 6) : très générale. Globalement habitat peu favorable
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	KΘ	cfr. point 3.9.2 du plan (p.7). Réflexion très peu approfondie.
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
31	Appréciation concernant la crédibilité, notamment des mesures 15, 17, 20 et 27		+/- satisfaisante	Insuffisante	Assez light, "manque de conviction". Sans doute le reflet d'une situation où l'intérêt pour la perdrix est devenu relatif, celle-ci étant aujourd'hui peu présente (5 % de la surface est jugée actuellement favorable à l'espèce). Le rapport annuel sera déterminant pour la poursuite de la chasse.

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

« 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. Mon administration vous transmettra avant la fin de l'année le modèle de rapport à utiliser.

Vous joindrez à ce rapport votre plan de gestion révisé pour tenir compte de ce qui précède.

La capacité d'accueil des territoires pour la Perdrix étant jugée fort peu favorable, les initiatives prises par les membres du conseil en vue d'améliorer les habitats seront importantes au niveau de l'évaluation de ce rapport ».

2. Il résulte de ces différents éléments que le plan de gestion litigieux contient une évaluation de la qualité des habitats pour la perdrix grise dans l'unique unité de gestion que comporte le conseil cynégétique. Cette évaluation conclut globalement au caractère peu favorable de l'habitat. Si ladite évaluation est qualifiée de « très générale » dans la grille d'évaluation, la partie requérante n'expose pas en quoi elle doit être considérée comme étant insuffisante au regard du prescrit de l'article 12, § 2, 6°, précité.

Le plan de gestion contient par ailleurs des mesures envisagées en vue de restaurer ou d'améliorer les habitats concernés. Il prévoit ainsi une action collective annuelle. Au niveau des mesures individuelles, il spécifie que « chaque titulaire du droit de chasse doit informer annuellement l'unité de gestion des aménagements physiques effectués sur son territoire pour le bon développement de la perdrix ». Une telle mention implique que le titulaire qui en a la possibilité matérielle effectue concrètement chaque année l'un ou l'autre aménagement physique sur son territoire au bénéfice de la perdrix. En effet, dès lors qu'un chasseur n'est pas nécessairement lui-même propriétaire ou exploitant des terres sur lesquelles il chasse, il est difficilement concevable d'imposer à chaque chasseur individuel une obligation de résultat en matière de gestion des habitats. Enfin, il y a lieu de tenir également compte des actions et des moyens envisagés sous les points 3.2. et 3.3., lesquels décrivent des mesures précises qui complètent celles exposées spécifiquement sous le point relatif à la restauration et l'amélioration des habitats. Compte tenu de ces différents éléments, la partie requérante ne démontre pas en quoi les mesures précitées devaient faire partie d'un agenda plus détaillé ou d'une planification plus précise, plus chiffrée et plus localisée que ce qui est actuellement envisagé, ni en quoi concrètement le prescrit de l'article 12, § 2, 6°, précité, est violé.

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 13 du même arrêté, à partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse à la perdrix grise est fermée sur les territoires visés à l'article 12 si un rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente n'a pas été approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, celui-ci examinant notamment les améliorations de l'habitat en faveur de la perdrix grise.

A cet égard, si, dans la grille d'évaluation, il est estimé que la réflexion est très peu approfondie s'agissant des mesures envisagées, l'acte attaqué rappelle quant à lui que « [l]a capacité d'accueil des territoires pour la Perdrix étant jugée fort peu favorable, les initiatives prises par les membres du conseil en vue d'améliorer les habitats seront importantes au niveau de l'évaluation de ce rapport ». Une telle indication a *prima facie* pour objet de rappeler l'importance des mesures de restauration et d'amélioration de l'habitat, compte tenu notamment des résultats de l'évaluation effectuée, ainsi que le fait que la mise en œuvre de telles mesures sera évaluée à l'occasion de l'examen du rapport annuel sur l'application du plan de gestion.

Enfin, contrairement à ce que semble soutenir la partie requérante, il ne peut être déduit de l'acte attaqué, tel qu'il est rédigé, que celui-ci impose la révision du plan de gestion postérieurement à son approbation en ce qui concerne les mesures envisagées en vue d'améliorer l'habitat, à titre de condition de l'acte attaqué. Si l'acte attaqué impose bien une révision du plan de gestion, c'est uniquement au regard de la pratique des lâchers de repeuplement ainsi que de l'aspect sanitaire et de la provenance des oiseaux lâchés. Or, de tels éléments et une telle condition ne sont pas critiqués par la partie requérante en termes de requête. Le paragraphe relatif aux mesures d'amélioration de l'habitat vient quant à lui après le paragraphe sollicitant qu'un plan de gestion révisé soit annexé au rapport annuel et ne présente pas de lien avec celui-ci. Partant, n'est pas sérieux le grief tel que formulé par la partie requérante, selon lequel, s'agissant des mesures envisagées en vue de l'amélioration de l'habitat, le plan de gestion devait être révisé avant d'être approuvé.

Le moyen n'est *a priori* pas sérieux.

La partie requérante s'étant désistée, au stade de la procédure de suspension, de son premier moyen (numéroté « Troisième moyen ») par un courrier du 6 janvier 2022, il n'y a pas lieu de l'examiner.

VII. Conclusions

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

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 9 février 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,
Vanessa Wiame,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Anne-Françoise Bolly