CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 253.995 du 14 juin 2022

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

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, la suspension de l'exécution 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, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

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

M^me^ Virginie Rolin, 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.

Par une ordonnance du 4 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Pierre Moërynck et Julien Laurent, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs 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

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 ouvrait la chasse à tir à la perdrix grise du 1^er^ septembre au 30 novembre, méconnaissait 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 permettait 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 a mis en place un dispositif encadrant la chasse à cette espèce. Ce dispositif, qui conditionne l'ouverture de la chasse à la perdrix grise, 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 les contenus minimums du plan de gestion et du rapport annuel.

L’article 14, § 1er, de l’arrêté 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.

Par l’arrêt n° 253.411 du 30 mars 2022, le Conseil d’État a annulé l’article 10, alinéa 1er, 3°, de l’arrêté concerné, pour l’année cynégétique 2020-2021.

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 10 jours après sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 8 juillet 2021.

La partie requérante a introduit un recours en annulation contre cet arrêté (A.234.378/XIII-9387). Ce recours est actuellement pendant.

4. Par une lettre du 13 juillet 2021, le conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays soumet pour approbation à la directrice générale 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.

6. Le 20 août 2021, la directrice générale 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 le groupement cynégétique de Mons Haut-Pays, 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 1er 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 significatif par rapport à la situation prévalant jusqu’ici, qu’il serait malvenu de pénaliser les titulaires de droit de chasse ne procédant à aucun lâcher, tout comme d’ailleurs les autres qui ont dû prendre des dispositions pour ces lâchers avant

même que le plan ne soit finalisé et approuvé vu les délais très courts laissés aux conseils pour élaborer ces plans, l'administration tolèrera, 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 procéderont 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. Par ailleurs, pour limiter les risques sanitaires notamment, il serait souhaitable de limiter les lâchers à maximum 40 oiseaux/100 ha (et non pas "minimum 30 oiseaux/100 ha et maximum 100 oiseaux /100 ha" tel qu'indiqué en page 4 de votre plan de gestion).

Vous en profiterez également pour imposer à chaque territoire la réalisation et l'envoi du résultat au conseil de l'évaluation de la population de perdrix grises présente au printemps avant les naissances et une évaluation du succès de la reproduction.

Votre plan prévoira aussi des précautions quant à l'origine 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 1er 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.

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

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, 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. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

Le premier moyen est relatif à la finalité exclusive de repeuplement des lâchers.

La première branche est prise de la violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), 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 1er juillet 2020 au 30 juin 2025 et de l'article 7, § 1er, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Elle relève que si l'auteur de l'acte attaqué, dans un premier temps, refuse d'approuver la disposition du plan de gestion autorisant les lâchers destinés au tir, il n'en tire ensuite aucune conclusion, différant l'effet de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), précité, et tolérant sa violation durant la saison de chasse 2021-2022.

Elle considère cependant que cette illégalité aura cessé ses effets lorsqu'il faudra trancher la demande de suspension et soutient que ce qui précède pourra être utilisé dans le cadre du recours en annulation.

Elle affirme toutefois que, en ce qui concerne la saison de chasse 2022-2023, ne suspendre la chasse que durant une saison, lorsqu'il y a lâchers de perdrix, est une interprétation laxiste mais aussi *contra legem* de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), précité. Elle soutient que le département d'étude du milieu naturel et agricole du SPW (DEMNA), dans ses notes réalisées en 2020, a établi de façon scientifique que lorsqu'il y a lâchers de perdrix, c'est-à-dire repeuplement, le tir doit être suspendu durant un laps de temps de minimum deux à cinq ans. Elle considère que cette suspension est également requise par l'article 7, § 1er, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, lequel subordonne la chasse à ce qu'elle ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans l'aire de distribution.

Dans une seconde branche, prise d'une insuffisance quant aux motifs et à la motivation, en violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas exposer les raisons pour lesquelles il n'impose pas une suspension de la chasse pour une période de deux à cinq ans, alors qu'une telle période est préconisée par l'administration.

B. La partie adverse

La partie adverse rappelle l'argumentation soutenue, concernant un moyen similaire, dans plusieurs affaires récemment tranchées par le Conseil d'État. Elle considère que la partie requérante se méprend sur la portée de l'acte attaqué. Elle expose que, s'exprimant à la première personne du singulier et à l'indicatif présent, signe du caractère normatif de son expression, l'auteur de l'acte attaqué décide clairement d'une approbation partielle du plan de gestion ; que, délaissant ensuite la première personne du singulier, mais s'exprimant toujours à l'indicatif présent, il fait état du point de vue de « l'administration » pour justifier cette approbation partielle ; qu'enfin, s'exprimant au futur simple, ce qui est la marque non plus du caractère normatif mais seulement indicatif de son expression, il fait état non pas dans son chef mais dans celui de « l'administration » d'une possible

tolérance dans l'exécution du plan, partiellement approuvé, et ceci dans une mesure qui n'est pas encore déterminée à ce stade et qui le sera le cas échéant le moment venu. Elle rappelle à cet égard que l'application du plan fait l'objet de rapports annuels, lesquels doivent également être approuvés. Elle soutient qu'à défaut de valeur normative, l'indication d'une possible tolérance, laquelle se veut encourageante à l'endroit de son destinataire dans l'application du plan de gestion et n'est pas dépourvue de légitimité, ne fait pas grief et n'entache pas la légalité de l'acte attaqué. Elle relève encore que les résultats d'un plan de gestion s'apprécient sur une durée de trois ans, de sorte que celui-ci n'est pas voué à l'échec du seul fait que certaines perdrix relâchées sont tirées au cours de la première année. Elle ajoute qu'il est matériellement impossible de distinguer *a priori* les perdrix qui ont fait l'objet d'un lâcher des autres perdrix et qu'une telle distinction n'est possible qu'*a posteriori*, lorsque l'animal est abattu. Elle en déduit qu'il est « inévitable qu'une certaine proportion des perdrix lâchées soient abattues ».

Elle souligne avoir pris connaissance de l'enseignement des arrêts rendus par le Conseil d'État dans ces affaires et indique croire néanmoins pouvoir maintenir l'argumentation précitée. Elle relève que si le Conseil d'État devait considérer ici que les prescriptions litigieuses sont indicatives, l'exécution de l'acte attaqué interviendra dans le respect de l'autorité de chose jugée de l'arrêt à venir.

S'agissant de la violation invoquée de l'article 7, § 1er, de la directive 2009/147/CE, précitée, elle considère que l'acte attaqué, à lui seul, ne nuit pas aux objectifs de la directive, en l'occurrence celui de ne pas compromettre les efforts de conservation entrepris pour une espèce visée à l'annexe II, pouvant faire l'objet d'actes de chasse, dans son aire de distribution. Elle ajoute que la pratique de la chasse ne présente pas une menace significative notamment sur la base du plan de gestion et des mesures qui sont prises par les membres du conseil cynégétique.

V.2. Examen prima facie

A. Sur la première branche

1. L'article 12, § 2, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 2020 au 30 juin 2025, prévoit que le plan de gestion triennal comprend au minimum « la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises ».

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

« La politique visée à l'alinéa 1er, 4° consiste soit :
1° à abandonner totalement les lâchers de perdrix grises, quels qu'ils soient;

2° à maintenir ces lâchers en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant le respect des conditions minimales suivantes :
a) les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement;
[…] ».

2. Ainsi que cela ressort des motifs de l'acte attaqué reproduits dans l'exposé des faits, l'autorité, dans un premier temps, refuse d'approuver la disposition du plan de gestion qui prévoit la possibilité de tirer un certain pourcentage des oiseaux lâchés dès la première année, c'est-à-dire sans que ceux-ci aient eu l'opportunité de se reproduire au moins une fois, alors que, de l'avis de l'administration, de tels tirs ne sont pas autorisés par l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté précité.

Dans un second temps, l'auteur de l'acte attaqué poursuit cependant en déclarant que, compte tenu du fait que certains titulaires du droit de chasse ne procèdent à aucun lâcher et que ceux qui y procèdent avaient probablement déjà entamé des démarches quant à l'acquisition des perdreaux avant l'adoption et l'approbation du plan de gestion, « l'administration tolèrera à titre exceptionnel qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être prélevée au cours de l'actuelle année cynégétique».

3. L'arrêté précité du 29 mai 2020 ne définit pas le terme « repeuplement ». Les notes au Gouvernement précédant l'adoption de cet arrêté ne donnent aucune précision à cet égard. Il y a donc lieu de s'en remettre au sens usuel des termes. Le Centre national français de ressources textuelles et lexicales définit le repeuplement comme suit : « action de repeupler; résultat de cette action ». Il définit le terme « repeupler » comme suit :

« A. Peupler de nouveau avec une population susceptible de se reproduire. […]
B. Protéger la reproduction; mettre à nouveau des animaux dans […] ».

Par ailleurs, le DEMNA du SPW a établi, en juillet 2020, une note n° 4 relative aux repeuplements de la perdrix grise. Cette note a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion. Le DEMNA y distingue explicitement le « lâcher de repeuplement » du « lâcher de tir ». Il précise également que « la réussite des opérations de repeuplement passe par des mesures de gestion strictes, en faveur des habitats et de tous les facteurs qui peuvent contribuer à améliorer l'état des populations, dont un arrêt volontaire des prélèvements pendant plusieurs années ».

4. Il découle de ce qui précède que la notion de repeuplement est à mettre en lien avec la notion de sauvegarde de l'espèce et de reproduction. Un lâcher qui rencontre « uniquement » des besoins de repeuplement peut être assimilé à un

lâcher qui vise exclusivement la sauvegarde de l'espèce et l'amélioration de sa viabilité. Partant, *prima facie*, c'est sans commettre d'erreur de droit que l'auteur de l'acte attaqué a interprété l'article 12 de l'arrêté précité du 29 mai 2020 en considérant qu'un lâcher d'individus ne rencontre pas un besoin exclusif de repeuplement lorsque ceux-ci peuvent être prélevés avant même qu'ils aient eu la possibilité de se reproduire au moins une fois.

5. En revanche, il résulte des termes même de l'acte attaqué que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, une tolérance est accordée dès l'année 2021-2022.

L'utilisation du futur simple et le fait qu'il est indiqué que cette tolérance émane de « l'administration » (et non pas de l'auteur de l'acte attaqué) ne sont pas de nature à modifier ce raisonnement. Le futur simple est ainsi utilisé à d'autres endroits de l'acte attaqué, sans que la valeur normative de ces autres prescriptions ne soit remise en cause. En réalité, l'auteur de l'acte attaqué, qui fait partie de l'administration, s'approprie, en l'énonçant, cette exception.

En indiquant que « l'administration tolèrera » qu'une partie des oiseaux lâchés puissent être tirés dès l'année en cours, il s'engage sur sa propre position, alors qu'aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 ou de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 ne permet au directeur général de déroger aux dispositions contenues à l'article 12, § 2, précité, ou d'accorder une tolérance, ne fût-ce que pour une saison cynégétique.

Partant, en octroyant une tolérance à titre exceptionnel pour l'année 2021-2022, l'auteur de l'acte attaqué viole cette disposition.

6. Il s'ensuit que la première branche du moyen est sérieuse.

B. Sur la seconde branche

7. Dans sa note 4 intitulée « Repeuplements », laquelle a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion, le DEMNA recommande, au titre des conditions de réussite d'un repeuplement, que « les lâchers [soient] échelonnés sur plusieurs années (minimum 2 ans, 4 ou 5 ans si possible), afin d'aider à surmonter les variations annuelles du climat et les impacts de perturbations naturelles occasionnelles. Les lâchers répétés permettent aussi aux derniers oiseaux arrivants de profiter de l'expérience des spécimens lâchés précédemment ». S'agissant des prélèvements cynégétiques, il

recommande que « les prélèvements [soient] totalement arrêtés pendant toute la durée du repeuplement, soit 2 à 5 ans ».

Si, à première vue, il n'apparaît pas de cette note que tout lâcher de perdrix grise doive nécessairement être suivi d'une interdiction de prélèvement pendant une période de deux à cinq ans, ladite note préconise néanmoins l'échelonnement des lâchers sur plusieurs années et donc, par voie de conséquence, une interdiction de prélèvement durant la période de repeuplement, soit pendant deux à cinq ans.

En l'espèce, si l'acte attaqué ne s'écarte pas de la note n° 4 du DEMNA en ce que celle-ci recommande d'interdire le lâcher de tir, il ne contient aucune prescription s'agissant de l'échelonnement des lâchers sur une certaine période alors que le plan de gestion qu'il approuve ne règle pas, à première vue, cette problématique.

La note du DEMNA constitue un avis figurant au dossier. Vu l'importance que donne cet avis, dont la partie adverse reconnaît la valeur scientifique, au critère de la durée des lâchers comme composante de la notion de repeuplement et à l'interdiction de prélèvement pendant cette durée qui en découle, il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'exposer les raisons pour lesquelles il s'écarte de son contenu, en approuvant un plan de gestion autorisant les lâchers sans pour autant prévoir un échelonnement desdits lâchers sur une certaine période. De telles raisons ne figurent ni dans l'acte attaqué, ni dans le dossier administratif.

8. Dans cette mesure, la seconde branche du moyen est sérieuse.

9. En conclusion, le premier moyen est sérieux en ses deux branches.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante prend un deuxième moyen portant sur les impacts sanitaires et génétiques des lâchers.

Dans une première branche, prise de la violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, précité, elle

affirme que cette disposition est une exigence de fond permettant – ou non – l'approbation du plan de gestion lorsqu'il y a des lâchers de perdrix grises.

Elle relève que la grille d'évaluation, en sa case 25, stipule une cote d'exclusion au motif que rien n'a été spécifié quant aux précautions relatives à l'origine des oiseaux lâchés.

Elle fait grief à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir approuvé le plan de gestion pour trois ans tout en stipulant qu'il y a lieu ou qu'il serait souhaitable de le réviser et de le compléter sur certains points. Elle soutient qu'il n'appartient pas à l'autorité d'assortir sa décision de telles conditions *ad futurum* et potestatives. Elle estime que, pour respecter la disposition en cause, il convenait d'improuver le plan en attendant qu'il soit représenté modifié pour approbation.

Elle allègue également une violation du principe général de droit de bonne administration, en ce qu'il inclut le principe de précaution, et de l'article D.3, 1° et 3°, du Code de l'environnement. Elle affirme que le principe de correction par priorité à la source n'étant pas garanti par l'acte attaqué, il existe un risque de ne plus pouvoir traiter ces problèmes qu'en aval.

Dans une seconde branche, laquelle est prise d'une insuffisance de la motivation de l'acte attaqué, en violation de la loi du 29 juillet 1991, précitée, elle reproche à l'acte entrepris de ne pas permettre de s'assurer que son auteur a exigé que toutes les précautions soient prises afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique. Elle soutient qu'en dépit des objections soulevées dans la grille d'évaluation, aucune motivation ne permet de comprendre quelles précautions sont prises sur le plan sanitaire.

B. La partie adverse

La partie adverse déduit de la jurisprudence que le principe de précaution « impose une démarche de précaution à l'égard des risques incertains qui ne peuvent pas être exclus mais qui apparaissent avec une certaine vraisemblance ». Elle ajoute que le Conseil d'État ne peut que contrôler l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle expose que la question de la dilution génétique n'est pas explorée par des documents scientifiques mais que cela ne signifie pas pour autant qu'elle a éludé la question et négligé les précautions à prendre par le conseil cynégétique. Elle mentionne à cet égard :

- la grille d'évaluation du plan de gestion prise dans son ensemble ;

- le fait que le plan de gestion est un plan triennal soumis à une évaluation périodique sanctionnée par une approbation ou un refus d'approbation ;
- le fait que l'auteur de l'acte attaqué impose que le plan de gestion soit révisé en vue d'imposer, en cas de lâchers, une interdiction de chasser la Perdrix grise au moins durant la première saison de chasse ;
- le fait que la note n° 4 du DEMNA est un document scientifique formulant des recommandations et ne constitue pas une ligne directrice à suivre par l'autorité compétente mais une source d'informations.

Elle reproche en définitive à la partie requérante de tenter de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué.

VI.2. Examen prima facie *sur les deux branches réunies*

1. Comme déjà relevé, l'article 12, § 2, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté du 29 mai 2020, précité, impose que le plan de gestion triennal comprenne au minimum « la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises ».

L'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, b) du même arrêté dispose comme suit :

« La politique visée à l'alinéa 1er, 4° consiste soit :
1° à abandonner totalement les lâchers de perdrix grises, quels qu'ils soient ;
2° 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 ;
[…] ».

2. Le DEMNA relève notamment ce qui suit dans sa note n° 4 relative aux repeuplements de la perdrix grise, s'agissant des risques sanitaires :

« Les risques de transferts de parasites et de bactéries des oiseaux d'élevage vers les oiseaux sauvages seront réduits si :
- le nombre d'oiseaux lâchés est limité;
- une bonne surveillance des oiseaux est réalisée dans les élevages;
- les oiseaux lâchés sont transférés dans des conditions les moins stressantes possibles (trajets de courte durée, bonne conception des conteneurs utilisés pour le transport et promiscuité limitée);
- les agrainoirs et abreuvoirs mis en place après un lâcher sont très régulièrement désinfectés ».

De même, il précise notamment ce qui suit concernant les risques génétiques :

« Les risques génétiques seront réduits si les reproducteurs des élevages :
- n'ont pas subi de dérive génétique;

- montrent une bonne diversité génétique […]. Il peut être justifié de sélectionner des reproducteurs issus d'un mélange délibéré de multiples populations afin d'obtenir une diversité génétique maximale;
- sont issus de populations source proches des sites de destination, ou provenant d'habitats similaires à ces derniers ».

Il expose encore ce qui suit, au titre de condition de réussite d'un repeuplement, s'agissant du nombre d'individus lâchés :

« le nombre de perdrix à lâcher n'est pas trop faible (peu de chances de réussite), ni trop élevé (risques sanitaires notamment) : optimum de 30 à 40 oiseaux / 100 ha ; en groupes éloignés les uns des autres d'environ 400 m ».

3. Le plan de gestion du conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays contient les données suivantes s'agissant du repeuplement :

« 5.3 Politique en matière de repeuplement
Le conseil cynégétique accepte le lâcher de perdrix grises. Si le repeuplement n'est pas obligatoire mais est laissé au libre choix de chaque titulaire d'un territoire de chasse, membre du conseil cynégétique, il n'en demeure pas moins que chaque titulaire voulant relâcher devra respecter les règles du présent plan de gestion.
S'il opte pour le lâcher de perdreaux, le titulaire de droit de chasse concerné devra en avertir, au moins 15 jours avant tout lâcher, le conseil cynégétique, en communiquant le nombre d'oiseaux, les jours, heures et lieux des mises en liberté ainsi que les numéros, le type et la description de ses bagues si elles ne sont pas fournies par le conseil cynégétique.
Il ne peut lâcher qu'en vue du repeuplement de son territoire. Le but étant de repeupler les territoires concernés, la chasse n'en est pas pour autant interdite mais elle doit être limitée afin qu'à la fin de la saison de chasse il reste un minimum de 30 perdrix /100 Ha.
Par territoire, le titulaire doit idéalement lâcher un minimum de 30 oiseaux/100 ha et un maximum de 100 oiseaux/100 ha.
Il devra aussi prendre toutes les précautions afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique.
Il devra aussi baguer tout oiseau remis en liberté avant tout lâcher avec soit une bague à une aile, avec l'indication de l'année et un n° d'ordre soit une bague à la patte, avec l'indication de l'année et un n° d'ordre. Chaque bague devra être porteuse de l'indication de l'année et d'un numéro d'ordre ».

La grille d'évaluation établie par l'administration comporte les appréciations suivantes :

N°	**Références légales**	**Analyse**		**Décision**		
[…]	[…]	[…]		[…]		
20	Art. 3 AM 10/06/21 Alinéa 1, 6°		Le plan fixe-t-il un nombre maximum de perdreaux pouvant être lâchés aux 100 ha pour les territoires qui lâchent ?	OK	~~KO~~	cfr. page 4 (max 100 oiseaux/100 ha)
[…]	[…]	[…]		[…]		
24	Art. 12	Le plan prévoit-il des précautions		OK	~~KO~~	cfr. page 4

	AGW 29/05/20 §2, Alinéa 2, 2°	sur le plan sanitaire pour les oiseaux lâchés ?			
25	Art. 12 AGW 29/05/20 §2, Alinéa 2, 2°	Le plan prévoit-il des précautions quant à l'origine des oiseaux lâchés ?	~~OK~~	KO	rien de spécifié page 4
[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
31	Appréciation générale concernant la crédibilité des mesures 15, 17, 20 et 27		Satisfaisante?	~~insuffisante~~	Le plan n'impose pas aux membres une évaluation de la population au printemps et du succès de la reproduction. Il n'y a pas de précautions quant à l'origine des oiseaux lâchés. Jusque 100 oiseaux peuvent être lâchés par 100 ha : c'est beaucoup!!!

Comme déjà relevé, l'acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« En vue de l'année cynégétique 2022-2023, il appartiendra cependant à votre conseil cynégétique d'imposer à ses membres, qui procéderont 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. Par ailleurs, pour limiter les risques sanitaires notamment, il serait souhaitable de limiter les lâchers à <u>maximum</u> 40 oiseaux/100 ha (et non pas "minimum 30 oiseaux/100 ha et maximum 100 oiseaux/100 ha" tel qu'indiqué en page 4 de votre plan de gestion).
[…]
Votre plan prévoira aussi des précautions quant à l'origine des oiseaux lâchés.
[…]
Vous joindrez à ce rapport votre plan de gestion révisé pour tenir compte de ce qui précède. Mes services restent ici à votre disposition pour toute information complémentaire ».

4. En application de l'article 12, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, précité, un plan de gestion doit comprendre au minimum la politique qui est suivie en matière de lâcher de Perdrix grises. Cet article précise que cette politique consiste soit à abandonner les lâchers, soit à les maintenir en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant le respect de conditions minimales, dont la prise de toutes les précautions afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique.

Au regard de la finalité poursuivie par les articles 12 à 14 de ce même arrêté, il apparaît, *prima facie*, qu'une telle description implique de détailler les mesures de précaution qui sont visées au b) de cette disposition, lesquelles relèvent des mesures de gestion qui composent la politique suivie en matière de lâcher. Il ne s'agit en effet pas d'une prescription autonome mais d'une règle relative au contenu du plan. Il convient donc de la détailler sans quoi elle serait dépourvue de portée normative et deviendrait inapplicable et incontrôlable.

5. En l'espèce, il résulte de la motivation de l'acte attaqué que son auteur considère que le plan de gestion en cause est lacunaire s'agissant des précautions quant à l'origine des oiseaux lâchés. De même, il estime souhaitable de limiter, pour des motifs sanitaires notamment, les lâchers à maximum 40 oiseaux/100 ha. Tout en approuvant le plan de gestion, il demande que celui-ci soit ultérieurement révisé, notamment sur ces points. Outre le fait que de telles conditions sont imprécises, 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 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.

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 des 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 restreindre les risques sanitaires, l'autorité de tutelle 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.

6. Dans cette mesure, le deuxième moyen est sérieux.

VII. L'urgence

VII.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante relève que l'acte attaqué est le sésame permettant « à partir du 1er septembre 2021 et pour une durée assez limitée, justifiant l'urgence, de prélever de nouveaux individus de perdrix grises sur un territoire de plus de 15.247 hectares alors même que, selon l'état de l'environnement wallon, les populations de perdrix grise auraient subi une diminution de 92,4 % en trente ans ». Elle reproduit en ce sens des extraits de l'Atlas des oiseaux nicheurs de Wallonie 2001-2007 coédité par la Région wallonne.

Elle soutient que l'arrêt de la chasse à cette espèce serait sans conséquence sur les efforts réalisés par les chasseurs pour améliorer l'habitat du petit gibier puisque les chasseurs peuvent également chasser le faisan et le lièvre, pour lequel ils doivent s'efforcer de maintenir et de développer le même habitat.

Elle ajoute que l'espèce ne peut être sauvée aujourd'hui en Région wallonne que s'il est mis fin à tout prélèvement cynégétique et qu'un habitat suffisant est reconstitué. Elle estime qu'à l'heure actuelle, ce dernier but n'est pas possible à remplir, puisque les agriculteurs restent libres d'adopter ou non les mesures agri-environnementales favorables proposées par Natagriwal.

Elle met en avant un risque de pollution génétique définitive de la souche indigène et naturelle de Perdrix grise par des individus d'élevage « provenant d'on ne sait où et dans des conditions sanitaires qui restent à ce stade douteuses ». Elle relève que le plan de gestion prévoit des lâchers de minimum 30 et maximum 100 oiseaux par 100 hectares alors que, comme le précise l'acte attaqué sans pour autant l'imposer, le DEMNA préconise un maximum de 40 oiseaux par 100 hectares.

Elle affirme encore que la chasse à une espèce vulnérable ne peut se concevoir que dans le cadre d'un plan de gestion strict, ce qui n'est pas le cas en l'espèce à défaut de mesure de suspension de la chasse suffisante sur le plan

temporel durant la période de repeuplement et à défaut de mesures suffisantes d'amélioration et de restauration de l'habitat de la perdrix grise.

Elle soutient que, compte tenu de la violation par l'acte attaqué de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2° et 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, le plan de gestion en cause ne peut pas être considéré comme un encadrement adéquat pour la chasse à une espèce vulnérable de la liste rouge des espèces menacées en Région wallonne et ne respecte pas les principes d'une régulation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique. Elle estime, de même, que, contrevenant au droit européen, la suspension est commandée par le principe de coopération communautaire.

B. La partie adverse

La partie adverse conteste l'urgence au motif que le plan de gestion est précisément l'élément décisif qui permet de s'assurer que la chasse est durable et que ses effets ralentiront la diminution de l'espèce et, en fin de compte, inverseront la tendance.

À son estime, la partie requérante invite en réalité le Conseil d'État à statuer *ad futurum*, soit « avant même que le plan ait pu être mis en œuvre et produire ses effets » et en opportunité, soit « en jugeant que l'exécution du plan de gestion litigieux n'est pas de nature à satisfaire les objectifs poursuivis ».

Elle reproche à la partie requérante de ne faire état d'aucun élément concret permettant de croire *prima facie* que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué vaudrait mieux que son exécution.

En ce sens, elle soutient que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué « ferait pire que mieux » dès lors que la principale cause de raréfaction de la perdrix est la dégradation de son habitat et que les chasseurs contribuent à l'amélioration de celui-ci.

Elle affirme que la question de la dilution génétique des souches indigènes et naturelles n'est pas étayée mais rappelle que la règlementation se saisit néanmoins de cette question et que le DEMNA a rédigé une note technique préconisant le nombre d'oiseaux pouvant être relâchés aux 100 hectares. Elle soutient que ce nombre ne constitue pas une règle mais une recommandation et affirme que l'acte attaqué la reprend. Elle reproche à la partie requérante de ne pas démontrer l'existence d'un inconvénient grave à cet égard.

VII.2. Examen

La perdrix grise est reprise dans la liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce « vulnérable (VU) » en Région wallonne, ce qui signifie qu'il s'agit d'une « espèce présentant un risque réel d'extinction en Wallonie ». Cette espèce est à présent reprise dans la liste rouge des oiseaux nicheurs menacés en Wallonie en 2021 comme étant une espèce « en danger (EN) », à savoir « une espèce présentant un risque élevé d'extinction en Wallonie ». Les critères justifiant la modification du classement sont le critère A2 (« taux de réduction compris entre 50 et 80 % en 10 ans ou 3 générations ») et le critère C1 (« moins de 2.500 individus et déclin d'au moins 20 % en 2 générations »). Les différentes pièces déposées par la partie requérante démontrent que cette espèce est en déclin. Sans préjuger du rôle que peuvent jouer les chasseurs sur la conservation des habitats, il existe à tout le moins un risque que la chasse, lorsqu'elle n'est pas adéquatement encadrée, puisse avoir un impact défavorable sur cette espèce, non seulement en termes de prélèvements mais également en termes de lâchers et des conséquences que cela peut avoir sur les populations à l'état sauvage.

En l'espèce, si un plan de gestion a été adopté par le conseil cynégétique de Mons-Hauts-Pays et si celui-ci a fait l'objet d'une approbation partielle de la part de l'autorité de tutelle, il apparaît que cette décision d'approbation partielle est assortie d'une tolérance, pour l'année cynégétique 2021-2022, s'agissant du prélèvement d'un certain pourcentage de perdrix lâchées. Une telle tolérance est contraire à l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, de l'arrêté du 29 mai 2020.

La saison de chasse 2021-2022 s'agissant de la perdrix grise est cependant actuellement clôturée, la chasse à tir à cette espèce n'étant ouverte que du 1er septembre au 30 novembre. La tolérance se limite par ailleurs à l'année cynégétique 2021-2022. L'inconvénient grave résultant de la disparition d'un certain nombre d'oiseaux lâchés sans qu'ils aient eu la possibilité de se reproduire ne peut donc plus être prévenu par la suspension de l'exécution de la décision d'approbation partielle du plan de gestion.

Il apparaît néanmoins que la décision d'approbation attaquée n'expose pas les motifs pour lesquels elle considère qu'il n'y a pas lieu d'étaler les lâchers sur une période d'au moins deux ans et, par voie de conséquence, d'interdire les prélèvements pendant une même période, alors qu'un échelonnage des lâchers sur une période de deux à cinq ans est recommandé par le DEMNA dans sa note n° 4 sur les repeuplements de perdrix grises comme condition de réussite d'un repeuplement. Il ne ressort également pas à suffisance du plan de gestion tel

qu'approuvé par l'acte attaqué que toutes les précautions ont été prises en vue de prévenir les risques sanitaires et génétiques en cas de lâchers, d'autant plus que l'auteur de l'acte attaqué considère que le plan de gestion en cause est incomplet s'agissant des précautions quant à l'origine des oiseaux lâchés et qu'il estime souhaitable, sans pour autant l'imposer, de diminuer le nombre maximum d'oiseaux pouvant être lâchés par 100 hectares, pour des motifs sanitaires notamment. Enfin, la mise en œuvre des mesures envisagées en vue de restaurer ou améliorer les habitats demeure incertaine.

Dans ces circonstances, le plan de gestion concerné ne peut pas être considéré comme un encadrement adéquat pour la chasse à la Perdrix grise qui permettrait d'estimer que sont respectés, pour les oiseaux de cette espèce, les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique.

Si la partie requérante n'apporte pas d'éléments suffisants à l'appui de sa requête qui justifieraient que, de manière générale, toute chasse à la perdrix, lorsqu'elle est encadrée, constitue un inconvénient grave dans son chef, au regard de son objet social, il reste que l'acte attaqué, en tant qu'il ne garantit pas un encadrement adéquat, est de nature à lui causer un tel inconvénient, compte tenu du caractère « en danger » de la perdrix grise et de la régression avérée de cette espèce.

Enfin, l'acte attaqué a pour conséquence que, si la chasse à la perdrix grise est clôturée pour l'année cynégétique en cours, elle reprendra néanmoins le 1er septembre 2022. Il n'apparaît pas que le cours normal de la procédure au fond permette qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

Il s'ensuit que l'urgence est établie à suffisance.

VIII. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, 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, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de 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.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre siégeant en référé, le 14 juin 2022 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Luc Donnay