

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

n° 254.528 du 16 septembre 2022

A. 237.148/XIII-9768

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

Par une requête introduite le 1^{er} septembre 2022, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue royale belge pour la Protection des Oiseaux (LRBPO) demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de la décision d'approbation du rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022 du conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut et de la décision d'approbation du nouveau plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2025, prises le 30 juin 2022 par la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles, environnement, et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 septembre 2022, l'ASBL wallonne du Royal Saint-Hubert club de Belgique demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Par une ordonnance du 1^{er} septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2022.

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

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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, § 1^{er}, 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 1^{er}, 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. Le 2 juillet 2021, le conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut adopte un plan de gestion de la perdrix grise pour les années 2021-2024.

5. Le 7 juillet 2021, ce plan est soumis pour approbation au directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

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

7. Le 17 août 2021, la directrice générale approuve partiellement ce plan de gestion. Cette décision fait l'objet d'un recours (A. 234.514/XIII-9398). Son exécution a été suspendue par l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021.

8. Le 16 mai 2022, l'assemblée générale du conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut approuve un nouveau plan de gestion triennal 2022-2025 de la perdrix grise et renonce au précédent. Le 27 mai 2022, la même assemblée générale approuve le rapport « relatif au plan de gestion de la perdrix grise pour la saison 2021-2022 ».

Toutefois, dès le 20 mai 2022, le conseil cynégétique adresse les deux documents précités à la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement.

9. Ces documents font l'objet d'un examen, matérialisé par une grille d'évaluation pour ce qui concerne le plan de gestion.

10. Par décision du 30 juin 2022, la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles, environnement approuve le rapport annuel précité, prend acte de la renonciation au plan de gestion 2021-2024 et approuve le nouveau plan de gestion triennal 2022-2025. Il s'agit de l'acte attaqué.

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.

La requête en intervention introduite par cette association est accueillie.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Premier moyen (relatif à l'approbation du rapport sur l'application du plan de gestion pour l'année 2021-2022)

VI.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

1. La partie requérante expose que l'annulation par le Conseil d'État de la décision d'approbation du rapport aura pour effet, en vertu de l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) 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, que la chasse à la perdrix sera automatiquement fermée.

2. Une première branche est « prise d'une motivation inadéquate contraire à la loi du 29 juillet 1991 ou, subsidiairement, d'une insuffisance ou erreur quant aux motifs ». La partie requérante constate que le rapport annuel du 20 mai 2022 indique qu'un total de 477 perdrix a été prélevé en 2021-2022, alors que le nouveau plan de gestion fait, quant à lui, état pour la même saison 2021-2022 d'un prélèvement de 828 perdrix. Elle estime qu'au vu de cette divergence des chiffres, l'approbation est fondée sur une motivation incompréhensible, inexacte ou des motifs faux.

3.1. La seconde branche du moyen est prise de la violation de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité et s'articule autour de trois griefs.

3.2. Dans un premier grief, la partie requérante constate que dans une déclaration préalable du nouveau plan de gestion, le conseil cynégétique renonce définitivement et sans aucune réserve à son précédent plan de gestion de la perdrix grise pour les années 2021 à 2024. Elle en infère qu'il semble « juridiquement difficile de contrôler la conformité à un plan de gestion auquel il a été renoncé » et estime que, dans ce cas, « il y a lieu à improbation du rapport, la renonciation étant antérieure à la décision à prendre sur l'approbation de ce rapport ».

3.3. Dans un deuxième grief, elle soutient que le rapport ne contient pas l'évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux 100 ha, en application de l'article 13, § 2, 1^o de l'AGW du 29 mai 2020 précité, dès lors que cette évaluation n'est pas clairement énoncée (718 perdrix ne correspondent pas nécessairement à 359 couples reproducteurs) et que les calculs ne concernent que 48 territoires sur les 99 que compte l'unité de gestion.

3.4. Dans un troisième grief, elle considère que le rapport est gravement incomplet dès lors que l'époque des lâchés d'oiseaux n'est pas renseignée, ce qui contrevient à l'article 13, § 2, 3°, de l'AGW du 29 mai 2020.

B. La partie adverse

1. La partie adverse soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité du moyen. Elle rappelle tout d'abord que le Conseil d'État a suspendu l'exécution « de la décision du 17 août 2021 par laquelle le SPW approuve partiellement le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021 à 2024 adopté par le conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut » par son arrêt n° 251.657, du 29 septembre 2021. Elle constate ensuite que le conseil cynégétique concerné a renoncé à ce plan.

Elle en déduit que ce plan de gestion approuvé le 17 août 2021 ne produit aujourd'hui plus ses effets et que, sur cette base-là, « la chasse à la perdrix est fermée » par application de l'article 12 de l'AGW du 29 mai 2020. Selon elle, il s'ensuit que le moyen et, partant, le recours, sont inopérants en ce qu'ils sont dirigés contre le premier acte attaqué dès lors qu'ils ne peuvent produire le moindre effet utile s'ils venaient fonder une annulation de ce premier acte attaqué. Elle est d'avis qu'à tout le moins, le moyen et le recours ne présentent aucun intérêt pour la partie requérante puisqu'elle ne peut plus en obtenir aucun avantage.

2. Subsidiairement, sur la première branche, elle indique que le nombre de perdrix effectivement prélevée est de 828, comme indiqué dans le plan de gestion 2022-2025 mais que cette erreur du conseil cynégétique n'exerce aucune influence sur la décision d'approuver le rapport. Elle est d'avis que la partie requérante ne soutient pas que l'auteur de l'acte a été induit en erreur et que sa décision aurait pu être différente. Elle affirme que le rapport est par ailleurs complet.

3.1. Sur la seconde branche, à propos du premier grief, elle considère qu'il manque autant en fait qu'en droit. Selon elle, la renonciation au plan soumis à approbation n'opère pas avec effet rétroactif mais pour l'avenir et cette renonciation ne dispense pas le conseil cynégétique concerné de déposer un rapport. Elle affirme que l'auteur des actes attaqués prend les choses dans l'ordre en approuvant d'abord le rapport qui lui est soumis et ensuite et « par ailleurs » en prenant note de la renonciation au rapport.

3.2. S'agissant du deuxième grief, elle soutient que le rapport contient bien l'évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux cent hectares, à savoir 3,37 et que cette évaluation découle de 451 couples de perdrix dénombrés sur

une superficie 13.390 ha de plaine. Elle expose qu'il s'agit d'une évaluation et non d'une vérité absolue car le recensement des populations est dépendant de nombreux facteurs: météo, visibilité, état des couverts agricoles, moyens humains, nombre d'observations, nombre moyen d'adultes dans une compagnie, etc. Selon elle, les remarques formulées par le DEMNA dans le courrier d'approbation du rapport ont notamment pour objectif d'améliorer cette évaluation.

Elle constate que ce sont en effet 48 territoires sur les 99 qui ont transmis leurs données afin de compléter le rapport annuel et que, comme expliqué dans le rapport, les 41 autres territoires, du fait de leurs particularités territoriales, n'ont pas de populations de perdrix ou estiment celles-ci insignifiantes pour justifier leur intégration dans un plan de gestion perdrix. Elle estime donc raisonnable de considérer les données renseignées par les 48 territoires comme représentatives de l'unité de gestion dans sa globalité.

3.3. En ce qui concerne le troisième grief, elle affirme qu'il manque en fait, dès lors que le nombre de territoires ayant procédé à des lâchers est bien indiqué (ils sont quatre : n^{os} 5, 9, 23 et 81), que le nombre de perdrix lâchées est lui aussi renseigné à savoir 2100 (400 + 900 + 800) et que l'époque des lâchers est également renseignée, à savoir « pas au-delà du 15 août 2021 », ce qui respecte la réglementation en vigueur qui impose que les derniers lâchers aient lieu 15 jours avant l'ouverture de la chasse.

C. La partie intervenante

Sur la première branche

1. La partie intervenante estime que la requérante ne dispose pas d'intérêt à sa critique dans la mesure où le nombre identifié dans le plan de gestion 2022-2025 – qui décrit la situation de la perdrix pour les trois années précédentes sur la base de laquelle seront appliquées les règles à respecter dans le cadre de la chasse à la perdrix – est correct et, surtout, le plus élevé des deux de sorte qu'il est en faveur des intérêts qu'elle défend.

2. Sur le fondement, elle soutient que le nombre de perdrix prélevées pour la saison 2021-2022 est bien de 828, tel que le renseigne correctement le plan de gestion 2022-2025 et qu'il s'agit du nombre dont il devra être tenu compte dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan de gestion.

Selon elle, si une erreur matérielle apparaît dans le rapport annuel du 20 mai 2022, en ce qu'il contient une mauvaise transcription des chiffres relatifs aux

perdrix prélevées, celle-ci n'a pas été de nature à influencer l'auteur de l'acte attaqué.

Sur la seconde branche

3. Elle constate que cette branche comporte les deux arguments suivants :

- dans la mesure où il n'y avait pas de plan de gestion pour la saison 2021-2022, le rapport ne peut pas avoir vérifié si les conditions de ce plan de gestion ont été respectées ;
- le rapport approuvé par l'acte attaqué est incomplet.

4. En ce qui concerne le premier argument, après avoir rappelé le prescrit du premier paragraphe de l'article 13 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 constate que le plan de gestion approuvé en 2021 a été suspendu par l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021. Elle en déduit qu'aucun plan de gestion n'a pu être mis en œuvre l'année précédente, sauf durant quelques jours et que pour pouvoir introduire un nouveau plan de gestion, le conseil cynégétique a renoncé au précédent plan.

À titre principal, elle estime que l'article 13 précité n'est pas applicable et qu'un rapport sur la saison 2021-2022 n'était pas nécessaire, puisque cette disposition vise les conseils cynégétiques qui disposent d'un plan de gestion pour l'année précédente.

À titre subsidiaire, elle constate qu'en tout état de cause, il a été renoncé au plan de gestion, ce qui ne porte que sur l'avenir et que le plan de gestion a été appliqué durant un mois, de sorte qu'un rapport a été établi et adopté en même temps que le nouveau plan de gestion.

5.1. En ce qui concerne le second argument, elle estime tout d'abord que certaines déficiences éventuelles (*quod non*) n'entraîne pas pour autant l'illégalité de la décision d'approbation de ce rapport. Elle reproche à la requérante de ne pas énoncer en quoi les éventuelles lacunes qu'elle dénonce ont eu pour conséquence que l'autorité n'a pu statuer en connaissance de cause.

5.2. S'agissant de l'appréciation du nombre de couples, elle considère que la critique formulée suppose que soient déterminés le nombre d'animaux inaptes à la reproduction et le nombre de mâles par rapport au nombre de femelles. Selon elle, à moins de capturer tous les animaux présents sur le territoire du conseil

cynégétique, soit des milliers d'hectares, une telle exigence est impossible à rencontrer. Du reste, elle considère que les chiffres très précis avancés par le conseil cynégétique ont permis à la partie adverse de statuer en connaissance de cause.

5.3. En ce qui concerne l'évaluation par unité de gestion, elle n'aperçoit pas l'intérêt qu'il pourrait y avoir de tenir compte de territoire que lesquels il n'y a pas de perdrix (la perdrix ne vit que dans les plaines) ou seulement en quantité à ce point faible qu'il n'y a pas lieu de les chasser. Elle affirme qu'en tout état de cause, ce sont des territoires sur lesquels il n'y a pas de prélèvement cynégétique.

5.4. À propos du nombre de perdrix lâchées par territoire, de la superficie des territoires et de l'époque des lâchers, elle observe que les quatre territoires sur lesquels des lâchers sont intervenus sont identifiés (5, 9, 23 et 81), que le plan de gestion, approuvé en même temps que le rapport, contient la liste des territoires avec leur superficie et que le rapport indique qu'ils sont intervenus avant le 15 août 2021. Elle précise que ces lâchers n'ont pu intervenir qu'au-delà de la saison de chasse passée, et que « nul n'aurait l'idée de lâcher des perdrix en hiver tant elles auraient sensiblement moins de chance de survivre, notamment parce que la nourriture est plus rare ». Elle considère que ces données ont permis à l'autorité de statuer en connaissance de cause.

VI.2. *Examen prima facie*

Sur la recevabilité

1. Le 17 août 2021, la directrice générale a approuvé un plan de gestion du conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut pour les années 2021-2024. La suspension de l'exécution de ce plan de gestion a été ordonnée par l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021. Le plan de gestion précité a donc été exécuté du 17 août au 29 septembre 2021. Le fait que le conseil cynégétique indique, à l'occasion de l'adoption d'un nouveau plan de gestion pour les années 2022 à 2025, renoncer définitivement à ce premier plan de gestion ne modifie pas le constat de son exécution partielle. Par ailleurs, une telle renonciation n'a pas d'effet rétroactif. Il n'est d'ailleurs pas dans l'intérêt de ce conseil cynégétique de vouloir donner semblable effet rétroactif à sa renonciation car cela signifierait que ses membres auraient chassé la perdrix grise en septembre 2021 sans disposer d'un plan de gestion pour ce faire, en contravention avec l'article 12 de l'arrêté du 29 septembre 2020 précité. Dans ces circonstances, un rapport annuel portant sur cette exécution devait être adopté en application de l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté du 29 mai 2020 précité. Il a fait l'objet d'une décision d'approbation le 30 juin 2022.

2. Un tel rapport annuel, tel qu'approuvé, produit des effets juridiques, en ce sens qu'il permet le maintien de l'ouverture de la chasse à la perdrix sur les territoires concernés. À l'inverse, en cas de suspension ou d'annulation d'une telle décision, pour des motifs propres au rapport, la chasse à la perdrix grise devra être fermée, en application de l'article 13, § 1^{er}, précité, et ce sur l'ensemble des territoires associés en un conseil cynégétique agréé. Il importe peu à cet égard qu'un nouveau plan de gestion ait été adopté et approuvé entretemps. La disposition précitée implique deux conditions cumulatives à partir de l'année 2022-2023 : d'une part, un rapport approuvé sur l'application du plan de gestion pour l'année 2021-2022, d'autre part, un plan de gestion triennal approuvé en cours.

3. Par conséquent, la partie requérante a intérêt à solliciter l'annulation de la décision d'approbation du rapport annuel pour l'année 2021-2022.

L'exception n'est pas accueillie.

Sur le fond

4. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

5. Sur la première branche, l'acte attaqué contient 2 décisions. L'une approuve le rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion pour l'année 2021-2022, l'autre approuve le nouveau plan de gestion 2022-2025. Or ces deux documents font apparaître des chiffres différents s'agissant de données relatives à la saison 2021-2022. Ainsi, concernant les prélèvements, le rapport annuel indique qu'un total de 477 perdrix (naturelles et lâchées) ont été prélevées. Le nouveau plan de gestion indique quant à lui que 828 perdrix ont été prélevées au cours de cette saison. *A priori*, aucun élément de l'acte attaqué ou du dossier administratif ne permet d'éclairer cette contradiction. Tant la partie adverse que la partie intervenante affirment que le nombre correct est celui figurant dans le nouveau plan de gestion mais elles n'étaient pas cette information. La motivation de l'acte attaqué, qui ne lève pas cette contradiction, peut être considérée comme insuffisante ou lacunaire à cet égard. De telles informations contradictoires sont de nature à jeter le discrédit sur les documents approuvés. En tout état de cause, elles ne permettent

pas de conclure que l'auteur de l'acte attaqué a pu statuer en parfaite connaissance de cause.

Prima facie, la première branche du moyen est sérieuse.

6. Sur la seconde branche, en ce qui concerne le premier grief qui porte sur la renonciation au plan de gestion sur lequel se fonde le rapport, une telle renonciation n'a pas pour effet de faire disparaître ce plan avec effet rétroactif, ainsi qu'il a été constaté ci-avant. Le plan de gestion a connu un début d'exécution du 17 août au 29 septembre 2021 et le rapport annuel porte sur cette période. Par conséquent, l'autorité ne devait pas refuser d'approuver ce rapport au motif que le conseil cynégétique renonce à son plan de gestion précédent et soumet un nouveau pour approbation. Le grief n'est pas sérieux.

7. Sur le second grief, relatif à l'incomplétude du rapport, l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité dispose comme suit :

- « § 1^{er}. A 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.
Le directeur général refuse d'approuver le rapport si celui-ci est incomplet ou s'il apparaît que les conditions fixées dans le plan de gestion ne sont pas respectées.
2. Le rapport visé au § 1^{er} fournit au minimum les informations suivantes pour chaque unité de gestion et pour l'année cynégétique écoulée :
1° l'évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux cent hectares ;
2° l'évaluation du succès de la reproduction ;
3° Pour chaque territoire ayant procédé à des lâchers de perdrix, le nombre d'oiseaux lâchés, la superficie du territoire et l'époque à laquelle les lâchers ont eu lieu ;
4° les prélèvements de perdrix grises, en distinguant le cas échéant les oiseaux sauvages et les oiseaux lâchés ;
5° les améliorations de l'habitat en faveur de la perdrix grise ;
6° les prélèvements des prédateurs de la perdrix grise, en distinguant les espèces concernées et les méthodes utilisées ».

L'acte attaqué, qui approuve le rapport annuel, est motivé comme suit à cet égard :

- « Conformément à l'article 7 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 rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise que vous avez introduit pour l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut pour l'année cynégétique 2021-2022.

Votre rapport annuel reprend bien les éléments requis. Il montre un engagement significatif en faveur de la perdrix grise et je vous en remercie. Cependant, merci de bien vouloir tenir compte des remarques suivantes du DEMNA lors de la rédaction du rapport relatif à l'année 2022-2023 :

- rappeler à vos membres le fonctionnement des méthodes validées de comptage des couples au printemps et surtout la façon d'interpréter les résultats bruts (remarque générale). Ce point est important car il peut expliquer des prélèvements qui paraissent excéder les normes dans certains conseils ;
- encourager vos membres à vous fournir les données brutes de leurs comptages de printemps : surface échantillonnée, nombre de points d'écoute et nombre brut de perdrix dénombrées. Cela apporte une information importante sur la fiabilité des résultats des comptages et rendra les rapports des conseils plus robustes ;
- rappeler à vos membres la méthode d'évaluation du succès de la reproduction et en particulier le fait d'éviter de considérer qu'il y a systématiquement deux adultes dans une compagnie. C'est probablement une des raisons pour lesquelles le nombre de jeunes par poule estimé en Wallonie (4,2) est le double de celui estimé en France (2,1) ;
- renseigner le nombre de perdrix lâchées par territoire, ainsi que la superficie des territoires ;
- renseigner l'époque des lâchers d'oiseaux réalisés dans le cadre des repeuplements ;
- renseigner les nombres de prédateurs prélevés, tout en distinguant les méthodes de prélèvement (arme à feu ou piégeage), pour chacune des espèces ;
- fournir une version consolidée (années 2021-22 et 2022-23) du rapport, en format Excel, selon le modèle proposé par le DEMNA et auquel fait référence l'Arrêté ministériel précité (remarque générale) ;
- ne pas laisser de cases vides dans ce tableau, mais systématiquement renseigner une donnée (qui peut être nulle) ou "NA" (remarque générale) ».

L'acte attaqué relève ainsi que le « rapport annuel reprend bien les éléments requis ». Son auteur émet cependant ensuite une série de remarques dont les trois premières ont trait à l'évaluation des populations et plus particulièrement à la nécessité de rappeler aux membres du conseil le fonctionnement des méthodes de comptage des couples et d'évaluation du succès de la reproduction et à la nécessité de disposer de données brutes permettant d'apporter des informations sur la fiabilité des résultats de comptage. De telles demandes de précision sont de nature à laisser planer un doute quant aux éléments d'informations fournis.

Or, les données soumises posent question. Ainsi, la surface retenue pour effectuer les calculs est la surface de plaine couvrant l'ensemble des 99 territoires, soit 13.390 ha. Selon le rapport, seuls 48 territoires, non autrement mentionnés, ont complété le rapport annuel type. Par conséquent, les comptages mentionnés ne concernent que ces 48 territoires. Des données sont potentiellement manquantes concernant les 51 autres territoires qui tous font partie de l'unité de gestion. Ainsi, il est précisé en page 2 du rapport que « Le territoire n° 80 a procédé également au lâcher de 800 perdreaux sans avoir adhéré au plan de gestion », alors que, comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 69.348/4 du 2 juin 2021, mais également la partie adverse dans sa décision du 17 août 2021 approuvant le précédent plan de gestion du conseil cynégétique concerné, « 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 ».

Il résulte également de l'examen de la première branche du moyen que, selon le nouveau plan de gestion, un plus grand nombre de perdrix a été prélevé que celui indiqué dans le rapport.

Enfin, le nouveau plan de gestion indique que le nombre de territoires qui ont procédé à des lâchers est de 7 et non pas de 5 alors qu'aucune information ne figure dans le rapport concernant ces 2 autres territoires.

En conséquence, dès lors que, *prima facie*, le rapport soumis à approbation est lacunaire sur plusieurs informations exigées par l'article 13 de l'arrêté précité, l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait l'approuver et non demander que ces données soient mentionnées avec plus de précisions dans le rapport annuel suivant.

Dans cette mesure, la seconde branche du moyen est, *prima facie*, sérieuse.

Prima facie, le premier moyen est sérieux en chacune de ses deux branches.

VII. Troisième moyen (relatif à l'approbation du plan de gestion pour la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2025)

VII.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

1. Le troisième moyen est « pris de la violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a de l'AGW du 29 mai 2020 ».

En substance, la partie requérante fait grief à l'acte attaqué d'énoncer à l'alinéa 3 de sa page 2 que « la chasse à la perdrix ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la première ouverture qui suit directement le lâcher », alors que, selon elle, s'appuyant sur une note du DEMNA, les prélèvements auraient dû être gelés pendant une période de 2, voire 5 années.

2. La partie requérante considère également que l'acte attaqué tolère « qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être tirée dès l'année en cours », ceci en raison de la formulation figurant à la page 10 du nouveau plan de gestion de 2022-2025, point 5.4.3, selon lequel « pour le cas où il y a des lâchers en vue du

repeuplement et des perdrix naturellement présentes ou issues de repeuplements d'années antérieures, on ne pourra chasser la perdrix sur le territoire en question au moyen durant la période de la première ouverture qui suit directement le lâcher ».

B. La partie adverse

1. La partie adverse affirme tout d'abord que la notion de lâcher de repeuplement n'est définie nulle part dans la réglementation cynégétique et que celle-ci n'interdit pas non plus la chasse immédiatement après un lâcher de repeuplement. Selon elle, « ce qui est certain, c'est que si l'on tire un oiseau immédiatement après son lâcher, il ne pourra pas se reproduire et donc participer au moins une fois à un repeuplement ». Elle constate qu'à défaut de précision dans la réglementation, l'administration a donc indiqué qu'en cas de lâcher, on ne pouvait pas chasser la perdrix au moins durant la saison de chasse au cours de laquelle le lâcher a eu lieu.

2. Elle ne voit pas sur quelle base elle aurait pu refuser un plan de gestion ne prévoyant pas, en cas de lâcher, une interdiction de chasser la perdrix durant 2, 3 ou 5 années, voire plus. Elle est d'avis que la question de savoir pendant combien d'années il ne faut plus chasser pour assurer le repeuplement peut être discutée à l'infini, tout comme celle de savoir s'il faut ou non faire des lâchers pendant plusieurs années consécutives pour assurer le repeuplement avec suffisamment de chances de succès.

Elle estime que la partie requérante cherche à substituer ses vues à celles que l'auteur de l'acte a formulées en vertu de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation et que c'est à tort que la partie requérante y voit une violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a, de l'AGW du 29 mai 2020 précité. Elle constate par ailleurs que le moyen ne dénonce pas d'erreur manifeste d'appréciation.

3. En ce qui concerne le point 5.4.3 du nouveau plan de gestion, elle considère qu'il signifie que lorsque l'on procède à un lâcher, on ne peut pas chasser la perdrix l'année du lâcher, en l'occurrence toutes les perdrix, celles que l'on a relâchées, celles qui sont naturelles ou celles qui sont issues d'un lâcher effectué les années antérieures.

C. La partie intervenante

1. La partie intervenante rappelle que la note n° 4 publiée en juillet 2020 par le DEMNA à propos du repeuplement de la perdrix grise constitue une « note d'information pour l'appui à la mise en œuvre des plans de gestion de la perdrix

grise prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juillet 2025 ». Elle en déduit qu'il s'agit d'un outil dépourvu de force contraignante qui ne peut être considéré comme un avis au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, à la suite duquel la partie adverse serait tenue de motiver son acte dans l'hypothèse où elle s'en écarte.

2. Elle constate, par ailleurs, que l'indication dans cette note qu'il y a lieu d'arrêter les prélèvements pendant la durée du repeuplement, soit pendant 2 à 5 ans, est relative à ce qu'il convient de faire pour augmenter les chances de réussite d'une opération de repeuplement. Selon elle, rien dans la note précitée ne sous-entend ou n'affirme qu'en interdisant la chasse à la perdrix pendant une seule période d'ouverture après le lâcher, les chances de repeuplement sont nulles.

VII.2. Examen prima facie

L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, précité, 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 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 :
- a) les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement ».

Le plan de gestion litigieux prévoit notamment ce qui suit :

- « 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 droit de chasse, membre du conseil cynégétique. [...] [...] Il ne peut lâcher uniquement pour repeupler son territoire ou en renforcer les populations présentes. Dès lors, la chasse à la perdrix ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la 1^{ère} ouverture qui suit directement le lâcher ».

L'acte attaqué contient la motivation suivante :

- « Conformément à l'article 4 de l'arrêté ministériel précité, j'approuve le nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise que vous avez introduit pour l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025. Ce nouveau plan reçoit une très bonne évaluation. Je relève notamment que le titulaire de droit de chasse ne peut lâcher uniquement pour repeupler son territoire ou en renforcer les populations présentes. Dès lors, la

chasse à la perdrix ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la première ouverture qui suit directement le lâcher ».

La partie requérante reproche notamment à l’auteur de l’acte attaqué de ne pas exposer les raisons pour lesquelles il accepte que la chasse à la perdrix grise ne soit suspendue que durant une saison à la suite de lâchers, alors que le DEMNA préconise que le tir soit suspendu durant un laps de temps de minimum 2 à 5 ans dans une telle hypothèse.

Dans sa note 4 intitulée « Repeuplements », laquelle, pour rappel, 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, l’acte attaqué ne contient aucune prescription s’agissant de l’échelonnement des lâchers sur une certaine période et ce, alors que le plan de gestion qu’il approuve ne règle pas, à première vue, cette problématique.

La note du DEMNA constitue un avis et figure au dossier administratif. Il n’est pas contesté qu’elle a été distribuée aux différents conseils cynégétiques pour les informer « en appui à la mise en œuvre des plans de gestion de la perdrix grise ». 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.

Dans cette mesure, le troisième moyen est *prima facie* sérieux.

VIII. L'extrême urgence

VIII.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

La partie requérante indique qu'en date du 30 juin 2022, elle a demandé à la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement de l'informer « si de nouvelles demandes de plan de gestion » lui étaient adressées mais qu'aucune suite n'a été réservée à son courrier. Elle précise avoir reçu une copie de l'acte attaqué le 26 août 2022. Elle fait valoir que la procédure en référé ordinaire n'est pas de nature à prévenir le préjudice craint, notamment durant la période de chasse qui commence le 1^{er} septembre pour se terminer le 30 novembre. Elle précise que si « la chasse est interdite sur trois territoires où il y a eu des lâchers, semble-t-il au mois d'août 2021, elle reste possible dans les 45 autres territoires ».

B. La partie adverse

La partie adverse s'en réfère à justice sur les conditions de l'extrême urgence.

VIII.2. Examen

1. S'agissant de la diligence à agir, il n'est pas contesté que la partie requérante a eu connaissance de l'acte attaqué au plus tôt le 26 août 2022. Le recours ayant été introduit le 1^{er} septembre 2022, il y a lieu de constater que la partie requérante a fait preuve de la diligence requise.

2. S'agissant de l'imminence du péril, il apparaît en l'espèce qu'une procédure de suspension ordinaire est impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles invoquées, compte tenu du fait que la chasse à la perdrix est ouverte depuis le 1^{er} septembre dans les territoires associés en un conseil cynégétique disposant d'un plan de gestion approuvé et qu'elle se poursuit jusqu'au 30 novembre de cette année.

IX. L'urgence

IX.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante développe la condition de l'urgence comme suit, en se référant notamment à l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021 :

« Cet arrêt pointait le fait que la perdrix grise était reprise dans la liste rouge wallonne 2010 des oiseaux. nicheurs comme une espèce vulnérable, ce qui signifie qu'il s'agit d'une "espèce présentant un risque réel d'extension en Wallonie". Il actait également que les informations disponibles sur le site de la Région wallonne démontrent que cette espèce est en déclin. Et que 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 et nous ajouterons sur la biodiversité en général.

Compte tenu du manque de coopération procédurale de la partie adverse qui aurait pu en temps utile faire connaître l'existence de nouvelles demandes de plans de gestion et de sa décision déjà ancienne (laquelle aurait dû être communiquée sans délai dans les affaires pendantes à l'auditorat), et compte tenu du fait que la période de chasse autorisée va du 1^{er} septembre 2022 au 30 novembre 2022, soit pour une durée assez limitée, le recours à la procédure au fond ne peut permettre qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir les inconvénients redoutés, à savoir la chasse en période de reproduction et de dépendance, l'absence de repeuplement efficient et sécuritaire, l'insuffisance de l'amélioration de l'habitat à l'égard d'une espèce désormais classée comme en danger au niveau régional ».

IX.2. Examen

1. Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond.

Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Cet exposé ne se confond pas avec celui des moyens, l'urgence étant une condition distincte.

2. En l'espèce, la partie requérante se réfère à l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021 précité et précise également que compte tenu de la période de chasse à la perdrix grise ouverte entre le 1^{er} septembre et le 30 novembre 2022, elle craint que les inconvénients redoutés, à savoir « la chasse en période de reproduction et de dépendance, l'absence de repeuplement efficient et sécuritaire, l'insuffisance de l'amélioration de l'habitat à l'égard d'une espèce désormais classée comme en danger au niveau régional » ne se produisent avant qu'un arrêt en annulation ne soit prononcé.

La perdrix grise est effectivement reprise dans la liste rouge wallonne 2021 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce « en danger (EN) », ce qui signifie qu'il s'agit d'une espèce présentant un risque élevé d'extinction en Wallonie. Les différentes pièces déposées par la partie requérante et les informations disponibles sur le site de la Région wallonne démontrent que cette espèce est en déclin de manière préoccupante. 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.

La partie requérante reste cependant en défaut d'exposer concrètement en quoi les deux décisions attaquées sont susceptibles de porter atteinte à un « repeuplement efficient et sécuritaire » et sont insuffisantes en termes d'amélioration de l'habitat des perdrix grises. La référence faite à l'audience à l'exposé des moyens ne peut suffire. Il en est de même de la référence à l'arrêt n° 251.657 précité dès lors que l'urgence y a été jugée établie en raison de la tolérance accordée par l'acte attaqué pour l'année 2021-2022 de prélever un certain pourcentage de perdrix lâchées. Tel n'est pas le cas de l'acte attaqué en l'espèce. Par conséquent, la partie requérante n'apporte pas d'éléments suffisants à l'appui de sa requête qui justifient que la chasse à la perdrix, telle qu'elle est encadrée, est de nature à causer un inconvénient grave dans son chef, au regard de son objet social, compte tenu du caractère en danger de la perdrix grise et de la régression avérée de cette espèce.

Il s'ensuit que la condition de l'urgence n'est pas établie à suffisance.

X. 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'association sans but lucratif wallonne du Royal Saint-Hubert club de Belgique est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le 16 septembre 2022 par :

Anne-Françoise Bolly,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Anne-Françoise Bolly