CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 255.873 du 22 février 2023

A. 237.506/XIII-9.812

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.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 octobre 2022, 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 30 juin 2022 par laquelle la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2025 adopté par le conseil cynégétique de Comines-Warneton et, d'autre part, l'annulation de cet acte.

II. Procédure

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

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section 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 12 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 février 2023 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, M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. 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*, intervenue le 8 juillet 2021.

2. Par un courriel du 4 juillet 2021, le conseil cynégétique de Comines-Warneton 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 à 2024.

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

4. Le 12 août 2021, la directrice générale approuve partiellement le plan de gestion.

L'exécution de cette décision est suspendue par l'arrêt n° 253.992 du 14 juin 2022.

5. Le 2 juin 2022, la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement accuse réception du rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise que le conseil cynégétique de Comines-Warneton lui a transmis le 28 mai 2022.

Ce rapport renseigne trente-cinq prélèvements pour l'année 2021-2022; aucun repeuplement n'a été effectué.

6. Le 27 juin 2022, la directrice générale accuse réception du nouveau plan de gestion 2022-2025 de la perdrix grise que le conseil cynégétique de Comines-Warneton lui a transmis le 20 juin 2022.

Ce nouveau plan de gestion indique que 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 ».

7. Le 30 juin 2022, la directrice générale du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement approuve, d'une part, le rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion pour l'année 2021-2022 et, d'autre part, le nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025.

Cette décision est ainsi rédigée :

« 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 le conseil cynégétique de Comines-Warneton 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;

- 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 d'adultes, de jeunes et d'oiseaux d'âge indéterminé observés lors de 1'évaluation du succès de la reproduction (sans quoi la pertinence des guides de prélèvements est limitée);

- renseigner le nombre de perdrix lâchées par territoire, ainsi que la superficie des territoires;

- plafonner à 40 le nombre maximum d'oiseaux lâchés par 100 ha dans le cadre d'un repeuplement réduirait les risques sanitaires;

- 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).

Par ailleurs, j'ai bien noté que le conseil cynégétique de Comines-Warneton renonçait définitivement et sans aucune réserve à son précédent plan de gestion triennal de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024.

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 le conseil cynégétique de Comines-Warneton pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025. Ce nouveau plan reçoit une très bonne évaluation. Je relève notamment que chaque titulaire voulant lâcher, ne peut le faire uniquement pour repeupler son territoire ou en renforcer la population présente. 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.

Je vous rappelle enfin qu'en application de l'article 5 de l'arrêté ministériel précité, un prochain rapport sur l'exécution de votre nouveau plan de gestion est attendu au plus tard pour le 1er juin 2023 ».

Suivant les termes de la requête, la demande de suspension ne vise cette décision qu'en ce qu'elle approuve le plan de gestion de la perdrix pour les années cynégétiques 2022 à 2025.

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. L'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante justifie comme il suit l'urgence à statuer :

« 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, et compte tenu du fait que la période de chasse autorisée commence le 1er septembre 2022 pour se terminer le 30 novembre 2024, 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 (voir quatrième moyen), ce qui est de nature à empêcher la reproduction de la perdrix d'offrir tous ses fruits et est au demeurant contraire au Droit communautaire ce qui implique, selon nous, l'urgence requise par le principe de coopération européen et la protection du crédit international de l'État belge.

Dans son arrêt n° 254.530, le Conseil d'État énonce (p. 15) :

> "3. 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".

En ce qui concerne le premier moyen, il y a lieu de constater que dans divers arrêts et notamment celui rendu le 14 juin 2022 sous le numéro 253.990, le Conseil d'État a estimé qu'il était illégal pour un plan de gestion et sa décision d'approbation de ne pas exposer les motifs pour lesquels ils considèrent 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 durant une même période, alors qu'un échelonnage des lâchers sur une période de deux à cinq ans est recommandé par le *Demna* comme condition de réussite d'un repeuplement. Se pose également la question d'une gestion éclatée de l'unité de gestion qui ne permet pas d'effectuer un repeuplement pérenne et une gestion cohérente de l'espèce et de ses prélèvements.

Dans ces circonstances, l'arrêt considère également que le plan de gestion concerné ne peut 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.

Plus grave encore, l'encadrement strict des conditions sanitaires et génétiques des lâchers n'est pas garanti ainsi que l'expose le deuxième moyen. Dans de telles conditions, l'acte attaqué autorisant implicitement le lâcher de perdrix dans des conditions non suffisamment encadrées, il existe un risque de pollution génétique et de diffusion de virus ou bactéries de nature à affecter non seulement la perdrix grise, espèce en danger, mais également d'autres espèces protégées ».

V.2. Examen

Selon l'article 17, § 1er, 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.

La perdrix grise est 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 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.

Il ne s’ensuit pas pour autant que l’exécution de chaque acte administratif présentant un lien avec la chasse à la perdrix grise est susceptible de présenter un inconvénient d’une gravité suffisante : c’est au requérant qu’il incombe d’exposer concrètement en quoi la décision attaquée est susceptible d’avoir un impact défavorable sur l’espèce et en quoi la suspension de l’exécution de cette décision est de nature à prévenir ou réduire cet impact.

Force est de constater que les inconvénients vantés ne le sont qu’en termes généraux. La partie requérante se contente en effet d’un exposé peu concret qui ne tient compte ni des données mentionnées dans le plan de gestion 2022-2025 (perdrix lâchées en 2021-2022, perdrix abattues au cours de la même période…), ni de la politique adoptée en matière de repeuplement (fait que la chasse ne sera pas autorisée durant la période de la première ouverture qui suivra directement le lâcher, nombre maximum d’oiseaux lâchés/100 ha, obligation de baguer, autres

précautions…), ni des normes de prélèvement, ni des mesures envisagées pour restaurer ou améliorer les habitats.

De plus, l'auteur de l'acte attaqué évoque expressément l'« engagement significatif en faveur de la perdrix grise » matérialisé par le plan de gestion approuvé et la « très bonne évaluation » que celui-ci reçoit de la part de ses services.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que le plan de gestion indique qu'aucun territoire n'a procédé à des lâchers au cours de l'année cynégétique 2021-2022. Dès lors que pour les futurs éventuels lâchers, ce plan interdit de chasser la perdrix grise sur le territoire en question au moins durant la période de la première ouverture qui suit directement ces lâchers, l'immédiateté de l'inconvénient craint par la requérante en ce qui concerne les prélèvements consécutifs à des lâchers est en tout cas inexistante.

De plus, le « risque pollution génétique et de diffusion de virus ou bactéries de nature à affecter non seulement la perdrix grise, espèce en danger, mais également d'autres espèces protégées » n'est nullement étayé, spécialement au regard des multiples précautions mentionnées dans le plan de gestion approuvé par l'acte attaqué.

En définitive, la partie requérante n'apporte pas d'éléments suffisants à l'appui de sa requête qui donneraient à penser 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, nonobstant le caractère en danger de la perdrix grise et de la régression avérée de cette espèce.

Dans ces conditions, la référence faite aux moyens ou à un arrêt relatif à un autre conseil cynégétique ne peuvent pas suffire à établir à suffisance la condition de l'urgence dans la présente cause.

VI. Conclusion

L'une des 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 fait défaut. La demande de suspension ne peut, en conséquence, être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre siégeant en référé, le 22 février 2023 par :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Louise Ernoux-Neufcoeur	Luc Donnay