

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.369 du 2 juillet 2024

A. 231.580/XIII-9099

En cause : **l'association sans but lucratif LIGUE ROYALE BELGE
POUR LA PROTECTION DES OISEAUX,**

ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. F.D.,

2. C.P.,

ayant tous deux élu domicile chez
M^{es} Nathalie TISON et
Olivier JADIN, avocats,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 20 août 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue royale belge pour la protection des oiseaux demande, d'une part, l'annulation, dans leur totalité, des trente-cinq autorisations suivantes :

- « - n° 1285 datée du 15 janvier 2020 : 150 pigeons autorisés alors que demande "50"
- n° 1322 datée du 10 février 2020 : 50 pigeons autorisés
- n° 1346 datée du 24 février 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande "± 35"
- n° 1355 datée du 5 mars 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande "50"
- n° 1380 datée du 3 avril 2020 : 100 pigeons autorisés
- n° 1382 datée du 3 avril 2020 : 50 pigeons autorisés

- n° 1383 datée du 3 avril 2020 : 150 pigeons autorisés
- n° 1387 datée du 3 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “60”
- n° 1399 datée du 3 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “30”
- n° 1404 datée du 3 avril 2020 : 50 pigeons autorisés
- n° 1408 datée du 6 avril 2020 : 25 pigeons autorisés
- n° 1409 datée du 6 avril 2020 : 25 pigeons autorisés
- n° 1410 datée du 6 avril 2020 : 25 pigeons autorisés
- n° 1411 datée du 6 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “50”
- n° 1412 datée du 6 avril 2020 : 25 pigeons autorisés
- n° 1413 datée du 6 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “25”
- n° 1416 datée du 6 avril 2020 : 150 pigeons autorisés
- n° 1421 datée du 6 avril 2020 : 450 pigeons autorisés
- n° 1443 datée du 17 avril 2020 : 200 pigeons autorisés
- n° 1444 datée du 8 avril 2020 : 150 pigeons autorisés
- n° 1444 datée du 17 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “25”
- n° 1449 datée du 16 avril 2020 : 50 ou 150 pigeons autorisés
- n° 1451 datée du 17 avril 2020 : 100 pigeons autorisés
- n° 1453 datée du 17 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “± 30”
- n° 1454 datée du 17 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “50”
- n° 1455 datée du 17 avril 2020 : 50 pigeons autorisés
- n° 1459 datée du 17 avril 2020 : 150 pigeons autorisés
- n° 1463 datée du 17 avril 2020 : 50 pigeons autorisés
- n° 1467 datée du 20 avril 2020 : 50 pigeons autorisés
- n° 1469 datée du 20 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “40”
- n° 1470 datée du 20 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “25”
- n° 1476 datée du 22 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “50”
- n° 1484 datée du 24 avril 2020 : 100 pigeons autorisés alors que demande “50”
- n° 1498 datée du 27 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “25”
- n° 1499 datée du 27 avril 2020 : 50 pigeons autorisés alors que demande “25” »

et, d’autre part, la suspension de l’exécution de ces mêmes décisions.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021 a accueilli les requêtes en intervention, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 17 juin 2021 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité du recours

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

4. La partie requérante affirme que « [c]ette chasse déguisée au pigeon ramier et assurément cette destruction d'un nombre important de spécimens » lui cause grief dès lors que son objet social est la protection des oiseaux en Belgique et notamment en Région wallonne. Elle renvoie pour le surplus à son exposé relatif à l'urgence.

Elle soutient qu'en cas de connexité, le Conseil d'État admet les requêtes à objets multiples. Elle estime que tel est le cas en l'espèce compte tenu de l'identité

d'auteur, de période, de base légale et de moyens. Selon elle, il y va d'une bonne administration de la justice.

B. Le mémoire en réponse

5. La partie adverse conteste la recevabilité du recours. Elle soutient que si un recours à objets multiples est admis en cas de connexité, la connexité n'implique pas l'intérêt au recours.

Elle tire de la jurisprudence que la partie requérante doit démontrer que chacune des décisions prise individuellement lui cause un grief. Or, elle est d'avis que le recours de la partie requérante « paraît n'avoir de sens qu'en ce qu'il vise une sélection de trente-cinq décisions que la partie requérante additionne et paraît considérer globalement ».

Elle conclut que le recours n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué.

C. Les mémoires en intervention

6. Les parties intervenantes tirent de l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021, rendu sur la demande en suspension, que le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué.

Elles ajoutent que l'autorisation délivrée à la première d'entre elles permet la destruction de 100 pigeons ramiers jusqu'au mois de décembre 2020. Elles soutiennent que la partie requérante n'a aucun intérêt à solliciter l'annulation d'un acte dont les effets juridiques ont pris fin.

D. Le mémoire en réplique

7. La partie requérante fait valoir que la solution jurisprudentielle retenue par l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021 précité, par laquelle il a été jugé *prima facie* que le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte administratif, contrevient au principe du procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés individuelles et aux critères d'équité et d'absence de coût prohibitif stipulés par l'article 9, § 4, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (Convention d'Aarhus). Elle estime que ces textes supposent que soit revue la jurisprudence classique sur la connexité.

Elle soutient que l'ouverture, tant au sein des cabinets des avocats concernés qu'au niveau du greffe, de 34 dossiers supplémentaires distincts, avec le paiement pour chacun de ces dossiers de la somme de 220 euros de droits de greffe supplémentaires, porte atteinte au principe d'économie procédurale, ainsi qu'à l'équité permettant à des associations de défense de l'environnement de financer l'introduction de tels recours, au lieu de pouvoir introduire un recours collectif rassemblant un grand nombre de décisions administratives similaires car concernant une seule et même espèce d'oiseaux, un seul type de régime juridique d'autorisation, une seule autorité administrative et une période analogue. Elle ajoute qu'une telle approche serait d'autant plus exagérée au regard des règles précitées lorsqu'en cas de rejet du recours en annulation, l'association ne serait pas remboursée des 34 x 220 euros de droits de greffe avancés, voire en l'espèce, s'agissant d'une requête unique, 34 x 440 euros de droits de greffe, mais devraient aussi supporter 34 x 840 euros au titre d'indemnité de procédure envers la partie adverse, ce qui, même à réduire cette indemnité à son tarif minimal, constitue, d'après elle, une somme prohibitive.

Elle estime que l'interprétation donnée *prima facie* par le Conseil d'État paraît être contraire également à l'article 23 de la Constitution, qui consacre un droit à la protection d'un environnement sain. Elle écrit que « cette disposition est d'abord une disposition à portée procédurale, en dehors de la clause de *standstill* qu'elle inclut ». Elle soutient que le droit à la protection d'un environnement sain serait extrêmement pénalisé par une telle interprétation du concept de connexité.

Elle est d'avis qu'elle se trouve au premier moment utile où il lui est possible de formuler la question préjudicielle qu'elle propose de poser à la Cour constitutionnelle, celle-ci étant rédigée comme suit :

« Les lois cordonnées sur le Conseil d'État, lues en ce qu'elles ne permettent pas d'introduire par un recours en annulation global d'autorisations similaires délivrées par la même autorité, ayant le même objet, basées sur la même législation et délivrées dans une période de temps assez proche sont-elles conformes à l'article 23 de la Constitution en ce qu'il consacre le droit à la protection d'un environnement sain, combiné avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme éclairé par le principe d'économie procédurale et avec l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus ? ».

Elle indique encore que le fait de poser cette question préjudicielle ne dispense pas le Conseil d'État de statuer sur l'autorisation délivrée à S.H., s'agissant du premier acte attaqué, puisque cette position ne préjugerait pas de la solution jurisprudentielle réservée à la question préjudicielle posée.

IV.2. Examen

IV.2.1. Sur le défaut de connexité

8. Pour être recevable, le libellé d'une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle doit identifier de manière suffisamment précise la ou les dispositions législatives qui porteraient atteinte aux dispositions constitutionnelles visées. Une telle exigence s'impose compte tenu des règles procédurales applicables et des droits de la défense, dont le principe du contradictoire.

En l'espèce, la partie requérante s'autorise, sans autre précision, des « lois coordonnées sur le Conseil d'Etat » et ce, tant aux termes de la formulation de la question préjudicielle proposée que dans ses développements. Une telle référence est vague et ne permet pas d'identifier la ou les dispositions législatives que la partie requérante entend invoquer. Par ailleurs, en tant qu'elle conteste les effets du régime des dépens et indemnités de procédure qui peuvent résulter de l'introduction de 35 recours distincts, lesquels visent tant une demande en annulation qu'en suspension de l'exécution de chacune des décisions litigieuses, la partie requérante paraît en réalité critiquer, pour l'essentiel, la conformité de dispositions reprises dans l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (règlement général de procédure) avec l'article 23 de la Constitution, combiné avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 9, § 4, de la Convention d'Aarhus. Or, la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour répondre à une question préjudicielle relative à un arrêté réglementaire, qui n'est pas une norme législative.

Il s'ensuit que la question préjudicielle proposée est irrecevable.

9.1. Par l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021, il a été jugé ce qui suit :

« Il est de principe qu'on ne peut attaquer par une requête qu'un seul acte administratif. Le bon déroulement de la procédure portée devant le juge exige en effet qu'en principe chaque procès soit conduit séparément en vue de faciliter la bonne administration de la justice.

Une requête unique qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, les requêtes auraient pu être jointes par le Conseil d'Etat.

Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

En revanche, il n'y a pas de connexité entre deux objets lorsque l'annulation de l'un resterait sans effet sur l'autre, lorsque les actes attaqués sont issus de procédures administratives distinctes, lorsque la requête développe à l'égard des actes attaqués des moyens différents ou qui nécessitent un examen distinct.

A défaut de connexité, la requête à objets multiples n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier acte attaqué dans la requête, cette solution se justifiant par le souci d'éviter l'arbitraire dans le choix de l'acte à l'égard duquel le recours est considéré comme recevable.

5. En l'espèce, les trente-cinq décisions attaquées consistent en autant d'autorisations individuelles accordées à des dates distinctes qui s'échelonnent entre les mois de janvier et avril 2020, à des demandeurs différents à la suite de demandes différentes. Prima facie, les autorisations ont été accordées indépendamment les unes des autres. Ces décisions concernent des territoires distincts sans que la partie requérante n'établisse ni même n'affirme que ces territoires forment un ensemble indissociable.

Accordées pour une année à des dates différentes, les autorisations attaquées valent donc pour des périodes différentes.

Les différentes décisions attaquées n'apparaissent pas comme étant à ce point imbriquées qu'il faille les instruire ensemble. De plus, l'annulation des unes resterait sans effet sur le sort des autres.

Si les moyens sont présentés de manière globale pour l'ensemble des actes attaqués, il reste que plusieurs griefs sont propres à certaines décisions et étrangers à d'autres; il en va ainsi, par exemple, de la troisième branche du deuxième moyen (localisation des parcelles) ainsi que de la première branche (ultra petita) et de la deuxième branche (signature du formulaire) du troisième moyen. Partant le caractère éventuellement fondé de ces griefs ne concernerait que certaines autorisations et pas les autres. Or, force est de constater à cet égard que la partie requérante s'abstient dans certains cas de préciser quelles autorisations attaquées en particulier sont visées par l'une ou l'autre de ces branches ou utilise le "notamment" pour en énumérer quelques-unes, alors que l'éventuel fondement ne peut conduire qu'à l'annulation ou la suspension de celles qui présenteraient effectivement cette illégalité.

Le lien qui existe entre les décisions attaquées, qui se concrétise dans la crainte que la multiplication d'autorisations accordées de manière inconsidérée ne risque de nuire à la survie de la population des pigeons ramiers sur le territoire de la Région wallonne, fait l'objet de la cinquième branche du deuxième moyen.

Il ne suffit cependant pas pour conclure qu'il s'impose au regard d'une bonne administration de la justice d'instruire ensemble tous les recours dirigés contre les autorisations individuelles de destruction d'un nombre variable de pigeons ramiers.

Il y a lieu à cet égard de constater que la partie requérante a sélectionné les autorisations accordées pendant les quatre premiers mois de l'année 2020 sur le territoire de la direction de Liège du département de la nature et des forêts sans s'expliquer sur les raisons qui ont guidé ce choix temporel et spatial. Elle a d'ailleurs introduit un recours distinct contre 632 autorisations de destruction de pigeons ramiers accordées de janvier à juin 2020 par le centre extérieur de Mons du département de la nature et des forêts (affaire A.231.797/XIII-9091). L'introduction de deux recours distincts n'empêche pas la partie requérante d'invoquer le fait que prises globalement, toutes les autorisations individuelles accordées concourent à nuire à la survie de l'espèce sur le territoire de la Région wallonne.

De même, le coût qu'implique pour la partie requérante de devoir attaquer par des recours séparés l'ensemble des autorisations accordées, s'il constitue, sans conteste, un frein à l'accès à la justice, ne suffit pas pour autant pour passer outre aux règles de procédure qui s'imposent à chacun, en particulier lorsque la partie requérante elle-même omet de participer à une bonne administration de la justice en identifiant précisément l'objet de certains griefs.

Il résulte de ce qui précède que s'il y a identité d'auteur et de base légale, la période diffère entre les autorisations qui ont été accordées à des dates différentes et certains moyens ne visent que certaines d'entre elles sans qu'elles soient identifiées. Un lien de connexité suffisant ne peut être constaté, de sorte que le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué, à savoir l'autorisation accordée le 15 janvier 2020 à [S.H.] ».

Aucun élément exposé par la partie requérante postérieurement à l'arrêt précité n'est de nature à remettre en cause ce qui précède.

9.2. À l'argument pris de la charge financière « prohibitive » résultant des dépens et indemnités de procédure susceptible d'être imposée à la partie requérante si elle avait introduit 35 recours distincts, certainement si elle succombait dans chacun d'entre eux, l'article 66 du règlement général de procédure dispose comme il suit :

« Les dépens comprennent :
1° les droits visés à l'article 70;
[...]
5° l'indemnité de procédure visée à l'article 67;
6° la contribution visée à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ».

L'article 70, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du règlement général de procédure dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Donnent lieu au paiement d'un droit de 200 euros :
[...]
2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements et les demandes de suspension ou de mesures provisoires, dans les conditions fixées par l'alinéa 2, ainsi que les requêtes introductives d'un recours en cassation et les demandes d'indemnité réparatrice;
[...]

Lorsqu'un référé administratif est introduit en même temps que la requête en annulation, le droit fixé à l'alinéa 1^{er}, 2°, et la contribution visée à l'article 66, 6°, ne sont payés immédiatement que pour la demande de suspension ou la demande de mesures provisoires. Dans ce cas, le droit pour la requête en annulation n'est dû que lors de l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure visée par l'article 17, § 6 ou § 7, des lois coordonnées et est, selon le cas, taxé en débet ou est acquitté par la ou les personnes qui demandent la poursuite de la procédure, sans préjudice du § 2 ».

L'article 67 du règlement général de procédure est libellé comme il suit :

« § 1^{er}. Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros.

[...]

§ 2. Le montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er} est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesures provisoires, ou si la demande de suspension ou de mesure provisoire est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation.

Les montants de ces majorations sont cumulés, sans que le montant total de l'indemnité de procédure ainsi majorée ne puisse dépasser un montant supérieur à 140 pourcents du montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1^{er}.

Aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation est sans objet, qu'il n'appelle que des débats succincts, ou s'il est fait application des articles 11/2 à 11/4 du présent arrêté.

§ 3. Les montants de base, minima et maxima sont liés à l'indice des prix à la consommation correspondant à 100,66 points (base 2013). Toute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10 p.c. des sommes visées au paragraphe 1^{er} du présent article.

Les nouveaux montants résultant de ces modifications sont d'application le 1^{er} jour du mois qui suit celui où le seuil de 10 p.c. a été atteint.

Le ministre de l'Intérieur est habilité à adapter les montants du présent arrêté conformément à la formule de l'alinéa 1^{er} ».

Conformément aux articles 4, § 4, et 5 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, il était prévu, au jour de l'introduction du recours, une contribution de 20 euros par demande.

9.3. Le droit d'accès au juge est un droit fondamental ressortant du droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit à l'accès à un juge dans sa substance même. L'introduction de règles financières est de nature à décourager les procédures non fondées et les frais excessifs et participe d'une bonne administration de la justice et de la sauvegarde des intérêts et droits d'autrui, parmi lesquels l'État en tant que partie au procès (CEDH, 18 juillet 2013, *Klauz c. Croatie*, § 85; 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, §§ 96-99 et §§ 121-122).

En soi, l'instauration d'une indemnité de procédure, ou plus généralement la règle selon laquelle la partie qui succombe supporte tous les frais et risque donc de devoir payer cette indemnité de procédure, ne porte pas atteinte à ce

droit, pour autant qu'il ne soit pas imposé de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, §§ 96-99 et §§ 121-122).

L'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus dispose comme il suit :

« [...] »

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public ».

La Cour de justice de l'Union européenne constate que l'objectif de la Convention d'Aarhus consiste à donner au justiciable un large accès à la justice (CJUE, 15 octobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, point 45; 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 82; 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, point 39; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, point 31; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, point 44). Plus spécifiquement, la Cour juge que le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, qui précise les caractéristiques que doivent revêtir les recours, et notamment celle de ne pas être d'un coût prohibitif, s'applique expressément au recours visé au paragraphe 3 du même article (arrêt du 11 janvier 2024, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD*, C-252/22, ECLI:EU:C:2024:13, point 69 ; arrêt du 15 mars 2018, *North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy*, C-470/16, EU:C:2018:185, point 48). Le « public » visé par le paragraphe 3 de l'article 9 précité désigne, aux termes de l'article 2, § 4, de la Convention, « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Par ailleurs, la Convention, en son article 9, § 3, se réfère aux dispositions du droit national de l'État Partie et aux conditions pouvant être requises en droit interne, outre les conditions qu'elle fixe elle-même.

La Cour juge également que, bien que l'article 9, § 4, de la Convention d'Aarhus ne contient pas d'obligation inconditionnelle et suffisamment précise

susceptible de régir directement la situation juridique des particuliers – en sorte qu’elle est dépourvue d’effet direct – et que les Etats membres disposent d’un large pouvoir d’appréciation dans sa mise en œuvre, il n’en reste pas moins que cette disposition a pour objectif de permettre d’assurer une protection effective de l’environnement et que l’exigence de « coût non prohibitif » participe, dans le domaine de l’environnement, du respect du droit à un recours effectif (arrêt du 11 janvier 2024, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD*, C-252/22, ECLI:EU:C:2024:13, points 76 à 81).

Selon la Cour, afin de déterminer si l’exigence tenant à l’absence de coût prohibitif des procédures juridictionnelles est respectée, il convient de tenir compte tant de l’intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l’intérêt général lié à la protection de l’environnement. Partant, cette appréciation ne saurait être portée uniquement par rapport à la situation économique de l’intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens, et cela d’autant plus que les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l’environnement. Ainsi, le coût d’une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l’intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme étant objectivement déraisonnable (arrêt du 11 janvier 2024, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD*, C-252/22, ECLI:EU:C:2024:13, point 74).

Partant, la Cour de justice de l’Union européenne juge qu’afin d’assurer une protection juridictionnelle effective lorsqu’est en cause l’application du droit national de l’environnement, la juridiction de renvoi est tenue de donner du droit procédural interne une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme à l’objectif fixé à l’article 9, paragraphe 4, de la Convention d’Aarhus, de telle sorte que le coût des procédures juridictionnelles ne soit pas prohibitif (arrêt du 11 janvier 2024, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD*, C-252/22, ECLI:EU:C:2024:13, point 82 ; arrêt du 8 mars 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, point 50 ; arrêt du 15 mars 2018, *North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy*, C-470/16, EU:C:2018:185, point 57).

9.4. L’article 23 de la Constitution dispose notamment comme suit :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l’article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain ».

Il ressort des travaux préparatoires qu'il incombe aux autorités de veiller à ce que les « générations futures puissent encore disposer d'un environnement vivable », leur mission à cet égard étant « très large », s'agissant « non seulement de protéger la nature, mais aussi e.a. [...] d'assurer un bon aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'élevage et d'encourager, dans le secteur industriel et dans celui des communications, l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 100-10/2°, p. 10).

Le droit à la protection d'un environnement sain implique donc une obligation de moyen à la charge des autorités législatives, dépositaires de prérogatives réglementaires et juridictionnelles, chacune pour ce qui la concerne, lorsqu'elles prennent, dans l'exercice de leurs compétences, des décisions susceptibles d'affecter notablement l'environnement. Il en résulte notamment que le Conseil d'Etat doit interpréter les régimes procéduraux lui étant applicables de telle manière à s'assurer qu'ils n'emportent pas des atteintes disproportionnées au droit à la protection d'un environnement sain.

9.5. Les principes exposés sous les points 9.3 et 9.4, ressortant partiellement d'une jurisprudence postérieure à l'arrêt n° 250.730 du 31 mai 2021, requièrent, « dans toute la mesure du possible », d'appréhender la connexité de manière plus souple lorsqu'il s'agit d'assurer une protection juridictionnelle effective dans le cadre d'une cause visant l'application du droit de l'environnement.

9.6. En l'espèce, il n'est pas contestable que les actes attaqués, qui autorisent la destruction de pigeons ramiers, portent sur des enjeux directement en lien avec le droit de l'environnement, en sorte que les garanties attachées aux recours juridictionnels introduits contre ceux-là doivent être appréhendées conformément à la jurisprudence précitée sur l'article 9, § 4, de la Convention d'Aarhus. Il n'est pas non plus sérieusement contestable que le paiement en débet des droits de greffe liés à l'introduction de 35 recours en annulation et demandes en suspension représenterait un coût prohibitif de nature à entraver très sérieusement l'accès au juge pour la partie requérante, cette entrave étant en outre renforcée par le risque encouru de condamnation au paiement d'indemnités de procédure.

Il reste toutefois que la connexité ne doit être admise que lorsqu'elle est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, spécifiquement lorsqu'il y a un intérêt à instruire ensemble des affaires qui auraient dû faire l'objet de recours distincts et à les juger en même temps, afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément. Or, en plus

des éléments de distinction relevés par l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021 relatifs aux territoires, dates et périodes différentes concernées, il y a lieu de souligner que le deuxième moyen et les première et deuxième branches du troisième moyen exposés dans la requête, s'ils sont présentés de manière globale pour l'ensemble des actes attaqués, comportent des griefs qui sont propres à certaines décisions et étrangers à d'autres, parfois sans qu'il ne soit permis de déterminer précisément à quels actes attaqués il est fait référence. Ainsi, il est question aux termes de la troisième branche du deuxième moyen d'un grief qui concerne « plusieurs décisions », pour ensuite mentionner « l'autorisation n° 1322 », sans qu'il ne soit finalement possible d'identifier clairement les actes attaqués concernés. Aux termes de la première branche du troisième moyen, outre le fait qu'il est question de 17 cas « au moins », il est notamment question de la décision n° « 1389 », laquelle n'est pourtant pas reprise parmi les actes attaqués. Quant aux développements de la deuxième branche du troisième moyen, ils concernent pour partie « six des demandes » non identifiées, pour l'autre « notamment » douze décisions énumérées, dont, à nouveau, la décision n° « 1389 », pourtant étrangère au présent recours. Il n'est pas non plus très clair en quoi les griefs exposés sous la troisième branche du troisième moyen concernent chacune des 35 décisions attaquées. Le mémoire en réplique et le dernier mémoire de la partie requérante ne permettent pas de circonscrire mieux les griefs exposés précisément à l'égard de chacun des 35 actes attaqués.

L'imbrication peu claire des griefs exposés pour chacun des 35 actes attaqués est de nature à complexifier de manière démesurée l'exercice de la justice, précisément au détriment des garanties et objectifs ressortant du droit d'accès au juge dans le cadre du contentieux relevant de l'article 9, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus. Cette circonstance particulière ne permet pas, même par une approche plus souple de la connexité tenant compte des enseignements précités, d'admettre la recevabilité du recours en tant qu'il vise les 2^{ème} à 35^{ème} actes attaqués.

10. Il s'ensuit que le recours n'est recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué.

11. Il est partant uniquement fait référence à « l'acte attaqué » dans la suite de l'arrêt.

IV.2.2. Sur l'intérêt à agir

12. Par l'arrêt n° 250.729 du 31 mai 2021, il a été jugé au provisoire ce qui suit :

« Aux termes de ses statuts, l'association requérante a pour objet social, entre autres, de :

- réduire les causes de diminution ou de disparition des espèces d'oiseaux sauvages tant sédentaires que migratrices (article 4, alinéa 6, 1^o);
- lutter pour l'abolition complète de toute forme de tenderie, de capture, de détention, de chasse, de destruction, de commercialisation de ces espèces et, d'une manière générale, combattre toute forme de cruauté envers les individus de ces espèces (article 4, alinéa 6, 5^o).

Une association de défense de l'environnement qui poursuit un tel objectif a intérêt à demander l'annulation d'une ou plusieurs autorisations individuelles de destruction de pigeons ramiers.

La circonstance que l'atteinte à son objet social découle aussi de l'effet global allégué des autorisations additionnées sur la survie de l'espèce n'est pas de nature à lui ôter son intérêt à agir en annulation contre l'une ou plusieurs d'entre elles.

La fin de non-recevoir n'est pas accueillie ».

13. L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence. Il convient dès lors de la confirmer.

L'exception d'irrecevabilité prise du défaut d'intérêt à agir de la partie requérante à l'égard de l'acte attaqué est rejetée.

V. Recevabilité des interventions

V.1. Thèse des parties intervenantes

14. Les parties intervenantes observent que leur requête en intervention a été introduite dans un délai de 14 jours à compter de la réception du courrier notifiant la requête unique par le greffe du Conseil d'Etat.

Elles ajoutent qu'elles sont chacune la destinataire de l'un des 35 actes attaqués.

V.2. Examen

15. Suivant l'article 21*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 52, § 3, 4^o, du règlement général de procédure prévoit quant à lui que la requête en intervention contient un exposé de l'intérêt qu'a le demandeur en intervention à la solution de l'affaire.

Il résulte de ces deux dispositions que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut tirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Le Conseil d'État apprécie cet intérêt, *mutatis mutandis*, de la même manière que l'intérêt au recours. Cet intérêt doit donc être certain, direct et personnel, même lorsqu'il s'agit d'une intervention volontaire.

16. En l'espèce, dès lors que le recours en annulation n'est pas recevable en tant qu'il est introduit à l'encontre des deux décisions par lesquelles le directeur du centre extérieur de Liège du département de la nature et des forêts (DNF) autorise les parties intervenantes à détruire des pigeons ramiers en vue de prévenir des dommages importants dans certaines cultures, elles n'ont pas intérêt à l'intervention.

VI. Deuxième branche du deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

17. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2, 27 et 23, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers, des articles 2, 7, §§ 1^{er} et 4, et 9, § 2, e, de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

18. Dans sa deuxième branche, la partie requérante observe que, selon l'article 2, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002, la demande d'autorisation doit être motivée « par l'importance des dégâts existants ou imminents ». Elle assure que la demande n'est pas motivée par l'existence de dégâts importants existants ou imminents, tandis qu'aucun élément factuel du dossier administratif ne permet de les établir ou de les prédire. Elle critique l'imprécision de la zone géographique concernée. Elle fait valoir qu'en tout état de cause, l'acte attaqué ne comporte aucune motivation à cet égard, en violation de la loi du 29 juillet 1991.

Si elle estime que cette motivation des dégâts importants, existants ou redoutés de façon imminente pourrait sembler nuancée à l'article 23, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002, elle est d'avis qu'il y a lieu de se référer à l'article 9, § 1^{er}, a), 3^e tiret, de la directive 2009/147/CE précitée, ce qui n'exclut pas de déroger à celle-ci si ces dégâts importants ont déjà commencé dans la culture concernée.

Invoquant la méconnaissance des articles 2, alinéa 2, et 23, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002, elle assure qu'il ne suffit pas d'un vague présupposé statistique selon lequel certains dégâts ont déjà eu lieu dans des cas comparables pour rencontrer l'examen individualisé exigé par la directive 2009/147/CE lorsqu'une dérogation est sollicitée en vertu de son article 9, § 1^{er}, a), et de ses mesures de transposition.

Elle ajoute que, s'agissant d'une dérogation de stricte interprétation, un examen concret et circonstancié est requis. Elle fait grief à l'acte attaqué de déroger notamment à l'article 7, § 4, alinéas 2 et 3, de la directive 2009/147/CE en autorisant la chasse en période nidicole et de dépendance ou de retour migratoire. Elle renvoie sur ce point à la troisième branche du troisième moyen.

B. Le mémoire en réponse

19. La partie adverse expose que l'article 2, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté du 18 octobre 2002 précité prévoit que la demande d'autorisation de destruction doit être motivée par « l'importance des dégâts existants ou imminents ». Elle ajoute qu'en vertu de l'article 23 du même arrêté, la destruction du pigeon ramier ne peut se faire qu'en vue de prévenir des dommages importants dans les cultures, celles-ci étant énumérées à l'article 24 de cet arrêté.

Elle indique que, dès le moment où l'autorité reçoit un formulaire de demande d'autorisation et dispose de tous les éléments utiles, les agents compétents analysent la situation pour confirmer ou infirmer la réalité des dégâts existants ou imminents aux cultures.

Elle souligne que la circonstance que l'état de conservation du pigeon est très favorable et que cette situation entraîne un risque accru de dégâts aux cultures avait été mentionnée lors de l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 septembre 2005 « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 2005 réglementant l'emploi des armes à feu et de leurs munitions en vue de l'exercice de la chasse, ainsi que certains procédés ou techniques de chasse et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces gibiers ». Elle assure que les dommages importants se produiront si l'autorisation n'est pas délivrée à un moment où il est encore possible d'agir pour préserver les cultures qui peuvent être sensiblement touchées dans les périodes identifiées à l'article 24 précité.

Pour le surplus, elle renvoie à l'examen de la troisième branche du troisième moyen.

C. Le mémoire en réplique

20. La partie requérante s'autorise d'un arrêt du Conseil d'État de France qui porte sur des quotas de pêche de maigre commun (*Argyrosomus regius*). Elle assure que la destruction massive potentielle du pigeon ramier sur un espace donné incitera l'autour des palombes à chasser, au lieu du pigeon ramier, la perdrix grise, qui est une espèce classée comme vulnérable et considérée comme en danger d'extinction par la partie adverse.

Elle compare la situation du pigeon ramier à celle du pigeon migrateur qui a disparu en Amérique du Nord au début du XX^e siècle en raison d'une chasse intensive. Elle s'autorise d'une publication de juin 2021 de la revue *Chasse Nature*.

VI.2. Examen

21. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre.

L'article 7, § 1^{er}, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse dispose comme suit :

- « A condition qu'il n'existe pas une solution satisfaisante et que cela ne nuise pas à la survie de la population concernée, le Gouvernement, après avis du pôle "Ruralité", section "Chasse", peut permettre ou ordonner de capturer, repousser ou détruire les espèces gibier :
- a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore;
 - b) pour prévenir des dommages importants aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux;
 - c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ainsi que de la sécurité aérienne;
 - d) à des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement, de réintroduction ainsi que pour l'élevage se rapportant à ces actions.

Le Gouvernement fixe les circonstances de temps et de lieu, les moyens, installations ou méthodes qui peuvent être mis en œuvre et détermine les personnes habilitées à capturer, repousser et détruire ainsi que les conditions que celles-ci doivent remplir ».

L'article 23, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers dispose ce qui suit :

« La destruction du pigeon ramier ne peut se faire qu'en vue de prévenir des dommages importants dans les cultures citées à l'article 25 [lire : 24] ».

Il résulte des dispositions qui précèdent qu'une décision d'autorisation de destruction du pigeon ramier ne peut être accordée que si elle vise à prévenir des dommages importants aux cultures concernées, le respect de cette condition devant ressortir à suffisance de la motivation formelle de l'acte attaqué.

22. En l'espèce, l'acte attaqué ne comporte aucune motivation, fût-elle succincte, de nature à permettre de comprendre ce qui a convaincu son auteur de considérer que la destruction de pigeons ramiers autorisée par l'acte attaqué se justifiait afin de prévenir des dommages importants aux cultures. Ainsi, les coches dans les cases préétablies de cette décision quant aux cultures concernées et la mention des périodes autorisées de destruction dans le tableau y reproduit ne constituent pas une telle motivation, étant entendu que ces informations ne font que renseigner à quoi s'applique l'autorisation accordée, sans permettre de comprendre en quoi l'auteur de l'acte attaqué est parvenu à la conclusion qu'il pouvait être raisonnablement craint que les cultures concernées puissent subir des dommages « importants » du fait de la présence du pigeon ramier.

L'acte attaqué est inadéquatement motivé.

23. La deuxième branche du deuxième moyen est fondée dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs qui y sont exposés, ni ceux ressortant du premier moyen, des autres branches du deuxième moyen et du troisième moyen.

VII. Indemnité de procédure

24. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par F.D. et C.P. sont rejetées.

Article 2.

Est annulée la décision la décision du 15 janvier 2020 par laquelle le directeur du centre extérieur de Liège du DNF autorise S.H. à détruire 150 pigeons ramiers en vue de prévenir des dommages importants dans certaines cultures.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 40 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 2 juillet 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux