

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.411 du 30 mars 2022

A. 231.543/XIII-9089

En cause : **l'association sans but lucratif Ligue royale belge pour la protection des oiseaux**, en abrégé « **LRBPO** »,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif wallonne du royal Saint-Hubert Club de Belgique**,
2. **MIEL Patrick**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 14 août 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (LRBPO) demande, d'une part, l'annulation 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 et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ce même arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 octobre 2020, l'ASBL wallonne du royal Saint-Hubert Club de Belgique (WRSHCB) et Patrick Miel ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

Un arrêt n° 249.780 du 9 février 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par l'ASBL wallonne du royal Saint-Hubert Club de Belgique (WRSHCB) et Patrick Miel, suspendu l'exécution de l'article 15, 4°, 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, rejeté la demande de suspension pour le surplus, ordonné la publication de l'arrêt par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Des demandes de poursuite de la procédure ont été introduites les 9 et 16 mars 2021 par les parties adverse et intervenantes.

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

M^{me} Virginie Rolin, auditeur 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2022.

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

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Charlotte Mathieu, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Ludovica Gelini, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Virginie Rolin, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. Les parties intervenantes

Les parties intervenantes contestent l'intérêt à agir de la partie requérante.

Elles soutiennent qu'il revient à cette dernière de démontrer son intérêt à agir dans sa requête, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard qu'aux éléments avancés dans celle-ci. Elles rappellent que cet intérêt doit être personnel, direct, certain, actuel et légitime et que l'exigence d'un intérêt direct impose à la partie requérante, en particulier, d'établir en quoi un arrêt d'annulation lui procurerait une « satisfaction effective » et ajoutent que le seul intérêt à la constatation de l'illégalité alléguée ne suffit pas.

En l'espèce, elles relèvent que l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019 n'examine pas la question de l'intérêt au recours de la partie requérante et estiment que la référence à « tous ceux qui l'ont précédé » est vague et, partant, inadmissible. Elles font enfin grief à la partie requérante de ne pas démontrer l'avantage que lui fournirait l'annulation de l'acte attaqué ni, *a fortiori*, l'effectivité de celui-ci. Elles en déduisent que le recours est irrecevable.

Dans leur dernier mémoire, elles rappellent que l'examen de cette question dans l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021 est fait *prima facie*, de sorte qu'un approfondissement s'impose au stade de l'annulation. Elles estiment que cette tâche sera ardue au regard du caractère « très succinct » de l'argumentation de la partie requérante à cet égard.

B. La partie requérante

Dans sa requête, la partie requérante expose qu'il est indiscutable qu'elle a qualité et intérêt pour attaquer un arrêté d'ouverture de la chasse et que divers arrêts précédents, qu'elle ne cite pas, en attestent. Elle relève également produire dans son dossier de pièces ses statuts et « publications du conseil d'administration ».

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir qu'elle s'est attachée à attaquer victorieusement depuis une trentaine d'années de nombreux arrêtés d'ouverture de la chasse dans les trois Régions du pays, sans que la contestation de son intérêt à agir ait jamais été reçue par le Conseil d'État. Elle considère qu'il tombe sous le sens qu'un arrêté qui ouvre la chasse à des oiseaux sauvages porte atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend et relève que l'arrêt de suspension a *prima facie* retenu ce raisonnement.

IV.2. Examen

1. De manière générale, aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

S'agissant des recours introduits par des personnes morales, ceux-ci sont recevables lorsque ces dernières se prévalent pour agir d'une atteinte, portée par l'acte qu'elles contestent, aux intérêts légitimes et collectifs qu'elles poursuivent en raison de leur objet social, pour autant que ces intérêts soient spécifiques, ou en d'autres termes, suffisamment distincts de l'intérêt général.

Les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée

territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé. Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

2. En l'espèce, l'article 4 des statuts de la partie requérante, qu'elle produit en annexe à sa requête, dispose comme suit :

« L'association a comme but l'exercice et le développement de toute activité visant à améliorer et à renforcer l'étude, la protection, et la conservation et le bien-être de toutes espèces animales et d'oiseaux en particulier et de leurs habitats compte tenu de l'interdépendance écologique des espèces entre elles, ainsi que des espèces et des habitats, que ces espèces fassent partie de l'avifaune sauvage européenne et mondiale.

L'association pourra, entre autres et de façon non limitative, accomplir tout acte se rapportant, soit directement soit indirectement, à ce but et poursuivre par tout moyen légal, certains objectifs prioritaires en faveur tant de toute espèce d'oiseau sauvage que de la faune et leur milieu et notamment :

1. réduire les causes de diminution et/ou de disparition des espèces sauvages tant sédentaires que migratrices;
2. exiger l'application stricte de toute disposition légale, de quelque nature que ce soit dont la finalité ou l'effet est la protection et/ou la conservation des espèces, tant animale que végétale;
3. préserver et restaurer les milieux spécifiques menacés;
4. réclamer la rédaction et l'application de dispositions régionales, nationales, et supranationales visant à protéger les espèces concernées;
5. lutter pour l'abolition complète de toute forme de tenderie, de capture, de détention, de chasse, de destruction, de commercialisation des espèces visées par le présent but, et, d'une manière générale, combattre toute forme de cruauté envers les individus de ces espèces;

[...]

8. entreprendre toutes démarches jugées utiles auprès des autorités compétentes et des agents de contrôle en vue d'obtenir l'application stricte des dispositions concernant la protection des espèces visées ci-dessus;
[...]

Les membres donnent expressément mandat à l'association pour défendre, au besoin en justice, leurs intérêts communs en vue de la promotion de la défense des intérêts pour lesquels ils se sont associés. Ce mandat ne les prive toutefois pas de la faculté d'exercer individuellement les mêmes droits.

La liste qui précède est purement énonciative et non exhaustive. [...].

Le but social est principalement poursuivi sur le territoire belge, en ce compris les eaux maritimes qui sont sous sa juridiction.

Le but peut également être poursuivi en quelque lieu où l'avifaune nicheuse de l'Union européenne se déplace ou réside lors de ses déplacements, migrations et hivernages. Il faut en effet avoir égard au quatrième considérant de la Directive 2019/147 [lire : 2009/147] concernant la conservation des oiseaux sauvages énonçant :

“ Les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres sont en grande partie des espèces migratrices. De telles espèces constituent un patrimoine commun et la protection efficace des oiseaux est un problème d'environnement typiquement transfrontalier qui implique des responsabilités communes”.

En outre, compte tenu du rôle de la Belgique dans la naissance du Traité sur l'Antarctique, le but social peut aussi être poursuivi sur le continent Antarctique et sa banquise. Le but social peut être poursuivi également dans les eaux internationales ».

3. Dans son arrêt n° 249.780 du 9 février 2021 se prononçant sur la demande de suspension, le Conseil d'État a jugé comme suit, s'agissant de l'intérêt à agir de la partie requérante :

« L'acte attaqué autorise notamment la chasse à des espèces d'oiseaux visées à l'annexe II, partie A, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages et répertoriées comme étant en danger critique ou vulnérable dans la liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs de Wallonie, à laquelle se réfèrent tant le département de l'étude du milieu naturel et agricole (DEMNA) que le département de la nature et de la forêt (DNF) du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie pour évaluer le statut des espèces concernées. La sarcelle d'hiver est également reprise à l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. L'acte attaqué est donc de nature à entraver la réalisation de l'objet social de la requérante et à porter atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend, lequel se distingue par ailleurs de l'intérêt général. Il est également de nature à avoir une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de l'association. Celle-ci a intérêt à en contester la légalité.

Dans ces circonstances, l'intérêt et la qualité à agir de la partie requérante semblent, *prima facie*, pouvoir être considérés comme établis, et ce malgré le caractère très succinct de l'argumentation développée à ce sujet ».

Dans leur mémoire en intervention et dans leur dernier mémoire, les parties intervenantes ne font pas valoir d'arguments qui justifient que l'on s'écarte

des motifs de cet examen, se limitant à réitérer l'argumentation développée dans leur requête en intervention.

Partant, pour ces motifs, l'intérêt et la qualité à agir de la partie requérante sont considérés comme établis.

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

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

1. La partie requérante prend un premier moyen, concernant la sarcelle d'hiver, de la violation de l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Elle se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 67.081/4 du 1^{er} avril 2020. Elle relève que la section de législation, après avoir dressé les rétroactes, constate que l'acte attaqué se limite à retarder de 15 jours la période d'ouverture de la chasse et doute que cette modification rencontre l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'État n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité.

Elle soutient qu'il est contraire à l'article 7, § 4, de la directive européenne précitée d'ouvrir la chasse à des populations d'une espèce en danger dès lors que ceci contreviendrait au « principe d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique ».

Elle s'interroge dès lors sur la question de savoir si, en l'espèce, la réduction de 15 jours de la période de chasse s'assimile à un artifice ou s'il s'agit d'une mesure efficace permettant d'éviter que les sarcelles d'hiver indigènes ne soient chassées et que leur population wallonne, en grand danger, n'en soit affectée.

Elle indique que la sarcelle est une espèce herbivore, que son régime alimentaire lui permet de rester sur place durant les hivers doux et qu'elle n'est obligée de migrer que si le gel affecte une partie importante des plans d'eau. Elle relève encore qu'il ne faut pas confondre migration et errance postnuptiale à la recherche d'une nourriture plus rare dans un rayon géographique raisonnable et en restant donc sur le territoire wallon ou à proximité de celui-ci. Elle en déduit qu'il

n'est pas surprenant que, contrairement à ce qui est soutenu dans la deuxième note au Gouvernement, des sarcelles indigènes restent présentes en Région wallonne durant toute la période de la chasse, ou une partie substantielle de celle-ci.

Elle soutient que les craintes de la section de législation sont fondées et ce, d'autant plus que l'article 21, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué autorise la chasse au vol de la sarcelle d'hiver du 1^{er} septembre au 31 janvier, soit deux mois avant la date jugée comme le seuil de sécurité par le Gouvernement wallon pour la chasse à tir, fixée à l'article 15, 4^o, de l'acte attaqué.

Elle sollicite par conséquent que soit annulés l'article 15, 4^o, de l'acte attaqué et, « pour purger l'ordonnancement juridique de tout doute », de l'article 25, alinéa 2, 4^o, qui vise l'interdiction du commerce de la sarcelle d'hiver.

2. En réplique, elle ajoute avoir intérêt à la suppression de la mention « une sarcelle d'hiver » à l'article 25, alinéa 2, 4^o, de l'acte attaqué en vue d'éviter une ambiguïté qui, à défaut, persisterait dans l'acte attaqué, notamment pour la chasse à vol (fauconnerie). Elle souligne que l'annulation de l'article 15, 4^o, de l'acte attaqué, en ce qu'il ouvre la chasse à tir pour la sarcelle d'hiver devrait normalement entraîner l'inapplicabilité de l'article 21 dudit arrêté qui prévoit la chasse à vol de tout gibier visé « au présent arrêté », du 1^{er} septembre au 31 janvier. Elle soutient que le fait de maintenir à l'article 25, et donc dans le « présent arrêté », la mention « sarcelle d'hiver » pourrait être lu comme la non-annulation de la chasse à vol à la sarcelle d'hiver.

Elle affirme encore qu'invoquer que, suivant le rapport produit par un membre de l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique, il ne resterait plus de sarcelle d'hiver indigène sur le territoire wallon le 1^{er} novembre n'est pas sérieux. Elle considère que ce rapport est insuffisant et porte sur des relevés non actuels, qu'il ne concerne qu'un très petit nombre d'oiseaux capturés près de la frontière des Pays-Bas et non en Wallonie et qu'il se rapporte au temps où les hivers étaient rigoureux, c'est-à-dire contraignant les oiseaux à partir. Elle soutient que, néanmoins, ce rapport apporte la preuve que des sarcelles d'hiver, nées ou se reproduisant dans le Nord de la Belgique, ont été reprises, à peu de distance, en novembre et en décembre et que le fait que ces contrôles aient été effectués au Pays-Bas et non en Belgique ne signifie pas que d'autres individus ne soient pas restés en Région wallonne durant l'hiver.

B. La partie adverse

La partie adverse relève que la partie requérante ne soutient pas que l'autorité a commis une erreur de fait, une erreur dans les motifs ou qu'elle s'est manifestement trompée ou a manqué de proportionnalité. Elle expose également ne pas apercevoir l'intérêt de la partie requérante à solliciter l'annulation de l'article 25, alinéa 2, 4^o, de l'acte attaqué, qui interdit la commercialisation de la sarcelle d'hiver.

Sur le fond, citant une note adressée par le DEMNA au Ministre en date du 7 juillet 2020, elle expose, à titre liminaire, que les priorités de conservation d'une espèce tiennent compte des éléments suivants :

- le statut de risque de la population (liste rouge);
- l'importance de la population locale par rapport à la population globale et
- l'évolution de la population, à savoir si celle-ci a toujours été rare dans le pays ou si elle est devenue rare après un déclin.

Se référant toujours à la même note, elle relève que la sarcelle d'hiver ne nécessite qu'un suivi de routine en Région wallonne en termes de conservation et qu'il n'y a pas lieu d'en interdire la chasse.

Elle considère que cette approche se retrouve à l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2009/147/CE, en application duquel la chasse en Région wallonne ne doit pas compromettre l'état de conservation de l'espèce au niveau de son aire de distribution. Elle considère que, les prélèvements sur le territoire wallon étant anecdotiques à l'échelle de la population européenne, la chasse à la sarcelle d'hiver n'est pas problématique pour son état de conservation. Elle considère que ceci est encore accrédité par le classement de la sarcelle d'hiver à l'annexe II, partie A, de ladite directive, les espèces énumérées à cette annexe pouvant d'office être chassées dans toute la zone géographique maritime et terrestre d'application de la directive, dont la Région wallonne.

Elle relève qu'en application de l'article 15, 4^o, de l'acte attaqué, la chasse à la sarcelle d'hiver est ouverte du 1^{er} novembre au 31 janvier.

Elle cite la note adressée au Gouvernement wallon en vue de la première lecture de l'acte attaqué, selon laquelle l'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver est retardée de 15 jours afin d'assurer strictement le prélèvement d'oiseaux en migration et non de canards nicheurs. Elle relève que cette note conclut, sur la base de plusieurs éléments, au fait que les prélèvements de la sarcelle d'hiver sont marginaux en Région wallonne et que l'état de l'espèce ne s'en trouve donc pas atteint.

Elle cite également la note au Gouvernement wallon présentant le projet d'arrêté en vue de sa deuxième lecture, laquelle examine l'avis de la section de législation et y répond, proposant de maintenir le texte de l'article 15, 4^o, en projet tout en complétant les arguments présentés, en indiquant notamment que la sarcelle d'hiver ne doit plus être considérée comme étant « en danger critique d'extinction » en Région wallonne, en exposant qu'il n'est pas conseillé d'étudier son état de conservation uniquement à l'échelle du territoire wallon et en mentionnant une étude de l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique (I.R.S.N.B.) effectuée sur une trentaine de sarcelles.

Elle affirme enfin que, s'agissant des informations de reprises de bagues évoquées par la partie requérante, ces données datent de la seconde moitié du XX^e siècle et ont pour objectif de démontrer qu'avant le réchauffement climatique, des sarcelles nées en Belgique pouvaient encore s'y trouver en période de chasse. Elle considère cependant que rien ne permet de démontrer que le réchauffement climatique serait de nature à rendre plus difficile la migration des sarcelles présentes en Région wallonne et donc à augmenter les prélèvements en période de chasse. Elle soutient que des reprises tardives peuvent s'expliquer de plusieurs manières : d'une part, il y aura toujours des nicheurs plus tardifs que d'autres; d'autre part, il y aura toujours quelques individus qui ne suivent pas le schéma de migration dominant. Elle relève qu'il s'agit ici d'exceptions qui confirment la règle et soutient que le caractère erratique de quelques individus, *a priori* rares, de la sarcelle ne peut servir de base pour interdire la chasse après le 1^{er} novembre.

En conclusion, elle soutient qu'elle a pu valablement considérer que l'ouverture de la chasse du 1^{er} novembre au 31 janvier ne porte pas atteinte à l'état de conservation de l'espèce, en particulier aux sarcelles qui nichent sur notre territoire.

C. Les parties intervenantes

Sur la recevabilité du moyen, les parties intervenantes estiment que la partie requérante n'a pas intérêt à solliciter l'annulation de l'article 25, alinéa 2, 4^o, de l'acte attaqué qui interdit la vente, le transport pour la vente, la mise en vente et la détention pour la vente de tout oiseau mort et toute partie ou produit obtenu à partir de cet oiseau, si cet oiseau est facilement identifiable comme étant une sarcelle d'hiver. Elles considèrent que l'annulation de cette disposition aurait pour effet de lever cette interdiction et, partant, de faciliter le commerce de la sarcelle d'hiver et ce, alors que la partie requérante prétend défendre la protection des oiseaux. Elles en déduisent que cette disposition ne saurait lui faire grief et que le moyen est irrecevable en tant qu'il vise cette disposition.

Sur le fond, elles relèvent que, par rapport à l'arrêté précédent, la date d'ouverture de la chasse à tir à la sarcelle d'hiver a été postposée de 15 jours, pour s'ouvrir le 1^{er} novembre.

Elles exposent que, dans son avis n° 67.081/4 du 1^{er} avril 2020, la section de législation se réfère à l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019 pour retenir deux observations : l'une relative au fait que la sarcelle d'hiver figure toujours sur la liste rouge des oiseaux nicheurs et à l'annexe XI de la loi sur la conservation de la nature et l'autre relative au fait qu'il serait difficile de distinguer les oiseaux nicheurs (qui sont menacés d'extinction) des oiseaux qui sont uniquement en migration. Elles soulignent qu'en conséquence, la section de législation s'interroge sur la compatibilité de la chasse à la sarcelle d'hiver avec l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

Elles affirment que, déjà, dans la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet en première lecture, et donc antérieure à la consultation de la section de législation, le ministre s'est montré attentif à ces observations. Elles relèvent que la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture répond encore davantage aux observations de la section de législation et en citent des extraits. Elles déduisent du contenu de ces notes que la période choisie pour la chasse à la sarcelle d'hiver est compatible avec l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

Elles allèguent que les considérations qu'elles qualifient de « pseudo-ornithologiques » relatives à la sarcelle d'hiver, à la migration, aux fauvettes à tête noire, aux hirondelles, aux martinets, aux guêpiers et au sizerin flammé figurant en pages 3 et 4 de la requête ne sont pas pertinentes et ne constituent pas des preuves scientifiques de nature à mettre en cause les données scientifiques récentes sur lesquelles le Gouvernement s'est fondé. Elles considèrent qu'en particulier, les quelques observations de sarcelles indigènes reprises sur la liste de l'I.R.S.N.B. ne sont pas pertinentes dès lors qu'elles sont très anciennes et très peu nombreuses, et que certaines d'entre elles ne sont pas concluantes. Elles en déduisent que ces références ne permettent pas de démontrer que des sarcelles d'hiver nicheuses sont toujours présentes lors de l'ouverture de la chasse.

Elles estiment encore que l'avis de l'ornithologue annexé à la requête n'est pas plus pertinent dès lors qu'il reconnaît lui-même ne pas être en possession des données pour répondre à la question de savoir si la réduction de 15 jours de la chasse à tir à la sarcelle d'hiver est de nature à « écarter le risque de mise en péril de nos petites populations nicheuses » et que « les nicheurs du plateau des Hautes-

Fagnes (le noyau le plus important de Wallonie) ne peuvent généralement pas persister sur le plateau lui-même à cause de nos conditions météo ». Elles en déduisent que les sarcelles d'hiver de ce plateau ne restent pas dans nos contrées durant la période de chasse.

Elles affirment également qu'il n'appartient pas à la partie requérante de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité, sauf erreur manifeste d'appréciation, non démontrée et inexistante en l'espèce.

Elles estiment enfin que la partie requérante n'expose pas en quoi l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué viole l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

V.2. Examen

Sur la recevabilité

1. En tant que le moyen est dirigé contre l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué, cette disposition prévoit ce qui suit :

« La vente, le transport pour la vente, la mise en vente et la détention pour la vente de tout gibier mort provenant de la chasse à vol sont interdits toute l'année.

Les interdictions visées à l'alinéa 1^{er} s'appliquent pour tout oiseau mort et toute partie ou tout produit obtenu à partir de cet oiseau, si l'oiseau est facilement identifiable comme étant :

- 1° une bécasse des bois;
- 2° une bernache du Canada;
- 3° une foulque macroule;
- 4° une sarcelle d'hiver ».

Les articles 15, 4°, et 21, du même acte disposent comme suit :

« CHAPITRE II. — De la chasse à tir

[...]

Art. 15. Les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à tir au gibier d'eau sont fixées comme suit :

[...]

4° pour la sarcelle d'hiver : du 1^{er} novembre au 31 janvier.

[...]

CHAPITRE III. — De la chasse à vol ou fauconnerie

Art. 21. La chasse à vol ou fauconnerie de tout gibier visé au présent arrêté est ouverte du 1^{er} septembre au 31 janvier ».

2. La partie requérante justifie son intérêt à demander l'annulation de l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué par la nécessité de « purger l'ordonnancement juridique de tout doute ».

3. La disposition vise l'interdiction de la commercialisation de spécimens morts de certains oiseaux, ou de parties ou de produits obtenus à partir de cet oiseau, dont la chasse est expressément autorisée par l'acte attaqué.

Cet article doit être lu en parallèle avec l'article 2 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature telle qu'applicable en Région wallonne. Cet article dispose notamment comme suit :

« § 1^{er}. Sous réserve du paragraphe 3, sont intégralement protégés tous les oiseaux, normaux ou mutants, vivants, morts ou naturalisés, appartenant à une des espèces vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen, notamment celles visées à l'annexe I, y compris leurs sous-espèces, races ou variétés, quelle que soit leur origine géographique, ainsi que les oiseaux hybridés avec un individu de ces espèces.

§ 2. Cette protection implique l'interdiction :
[...]

4° de détenir, de céder, d'offrir en vente, de demander à l'achat, de vendre, d'acheter, de livrer, de transporter, même en transit, d'offrir au transport, les oiseaux, ou leurs œufs, couvées ou plumes ou toute partie de l'oiseau ou produit facilement identifiable obtenus à partir de l'oiseau ou tout produit dont l'emballage ou la publicité annonce contenir des spécimens appartenant à l'une des espèces protégées, à l'exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'oiseau non indigène.

§ 3. Les interdictions visées au paragraphe 2 ne s'appliquent pas :
[...]

4° aux espèces d'oiseaux classés comme gibiers par l'article 1^{er}*bis* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse.
[...] ».

L'article 1^{er}*bis* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, telle qu'applicable en Région wallonne, qui précise que « la présente loi entend par gibier tous les animaux appartenant aux espèces mentionnées dans cet article », classe la sarcelle d'hiver (*Anas crecca*) parmi le gibier d'eau.

L'article 10 de la même loi prévoit ce qui suit :

« En Région wallonne, il est interdit de transporter ou de mettre sur le marché un gibier mort sauf depuis le jour de l'ouverture jusqu'à et y compris le dixième jour après la fermeture de la chasse à l'espèce concernée.

L'interdiction du premier alinéa ne s'applique pas aux pâtés de gibier, à condition que le gibier utilisé soit totalement dénaturé.

[...]

Les commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs peuvent transporter, faire transporter, stocker, conditionner, traiter et mettre sur le marché, au-delà des périodes visées aux alinéas 1^{er} et 3, tout gibier, pour autant qu'ils puissent en

établir la provenance, en prouver la détention régulière, notamment par rapport aux règles applicables dans l'État ou Région d'origine, et répondre aux conditions fixées par le Gouvernement après avis du pôle "Ruralité", section "Chasse".

Le Gouvernement peut décider que le transport ou la mise sur le marché de gibier mort sont également interdits, ou sont réglementés, pendant la période allant de l'ouverture de la chasse jusqu'à et y compris le dixième jour qui suit la fermeture de la chasse.

[...]

Les infractions aux dispositions du présent article seront punies d'une amende de 100 à 1 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou d'une de ces peines seulement ».

Si les articles 15, 4°, et 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué devaient être simultanément annulés, la vente, le transport pour la vente, la mise en vente et la détention pour la vente de tout spécimen mort de sarcelle d'hiver et de toute partie ou tout produit obtenu à partir de cet oiseau, si l'oiseau est facilement identifiable, seraient interdits en application de l'article 10, alinéa 1^{er} et 2, de la loi du 28 février 1882, précitée. L'exception prévue à l'alinéa 4 de cet article en faveur des commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs ne s'y appliquerait pas dès lors que la sarcelle d'hiver ne figure pas parmi les espèces visées à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 1996 fixant les conditions de l'offre à la consommation finale, du transport et du stockage de gibier mort en période de fermeture, lequel exécute l'article 10, alinéa 4, précité.

Partant, l'annulation de l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué, simultanément avec celle de l'article 15, 4°, n'aurait pas pour effet de lever l'interdiction de commercialisation de la sarcelle d'hiver ni de faciliter l'exploitation d'une espèce que la partie requérante entend protéger.

Par ailleurs, dès lors que la partie requérante poursuit l'annulation de l'acte attaqué en tant que celui-ci autorise la chasse à tir et la chasse à vol de la sarcelle d'hiver, il peut être considéré, au vu notamment de la large portée des termes utilisés à l'article 21, autorisant la chasse à vol ou fauconnerie de « tout gibier visé au présent arrêté » pendant une période déterminée, qu'elle a intérêt à voir annuler l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué, en vue de garantir la sécurité juridique et d'éviter que, dans le cas où tout type de chasse à la sarcelle d'hiver devait être annulé, la mention de cet oiseau à l'article 25, alinéa 2, de l'acte attaqué prêle à confusion.

4. L'intérêt au moyen en tant qu'il est dirigé contre l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué est établi.

Sur le fond

5. Ce premier moyen a été jugé sérieux, dans l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, pour les motifs suivants :

« 4. Par l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, le Conseil d'État a annulé l'article 12, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2021. Cette disposition prévoyait que les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à tir au gibier d'eau sont, pour la sarcelle d'hiver, fixées du 15 octobre au 31 janvier.

Cet arrêt comporte les passages suivants :

“ La sarcelle d'hiver est mentionnée dans la Liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce ‘en danger critique’, ce qui signifie qu'il s'agit d'une ‘Espèce présentant un risque extrême d'extinction en Wallonie’. Le commentaire de cette liste indique ce qui suit :

‘ Dix-sept espèces répondent aux critères généraux (étape 1) de la catégorie « en danger critique ». Elles présentent toutes un effectif minime (D) et l'aire occupée est très réduite, ce qui confirme leur caractère extrêmement menacé. [...]’.

Cette espèce est également mentionnée à l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, insérée par le décret du 6 décembre 2001, comme étant un ‘Nicheur menacé d'extinction’, ce qui implique que les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie au regard des besoins de conservation de ces oiseaux doivent être désignés par le gouvernement comme ‘sites Natura 2000’ (art. 25, § 2).

Il en résulte que le caractère menacé de cette espèce n'est pas une simple opinion, comme semble l'indiquer la note au gouvernement, mais qu'il résulte de la législation elle-même. À cet égard, si comme l'indique cette note, l'Union internationale pour la conservation de la nature estime que le risque de disparition en Belgique est faible, il ne peut être fait abstraction du fait que sa chasse est interdite dans les deux autres régions et que chaque région est responsable des populations vivant à l'état sauvage sur son territoire.

Même si une évolution positive semble s'amorcer à la suite de l'amélioration de son habitat, notamment dans le cadre des travaux de restauration du Life Hautes-Fagnes, il n'en résulte pas que cette espèce n'encourrait plus de risque d'extinction en Région wallonne, auquel cas il y aurait lieu non seulement d'établir une nouvelle liste rouge des oiseaux nicheurs mais également de modifier l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973, précitée.

Ni le dossier administratif ni les mémoires des parties adverse et intervenantes ne permettent de contredire l'affirmation des parties requérantes selon laquelle il est impossible pour l'autorité comme pour les chasseurs de distinguer les oiseaux nicheurs, qui sont menacés d'extinction, de ceux qui sont uniquement en migration. Or, l'acte attaqué ne fixant aucune limite autre que temporelle pour la chasse à la sarcelle d'hiver, il n'est pas établi à suffisance que la pratique de la chasse telle qu'autorisée par l'acte attaqué soit compatible avec le maintien ou l'adaptation de la population de cette espèce sur le territoire de la région à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles, conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé”.

5. La note au Gouvernement présentant le projet d'arrêté adopté en première lecture mentionne ce qui suit concernant la sarcelle d'hiver :

“ À l'exception de l'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver que l'on propose de retarder de 15 jours afin d'assurer strictement le prélèvement d'oiseaux en migration et non de canards nicheurs, il est proposé de pérenniser pour les cinq prochaines années cynégétiques les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour le gibier d'eau, qui ont été retenues par le Gouvernement wallon dans l'arrêté quinquennal annulé.

En ce qui concerne la sarcelle d'hiver, dont la période d'ouverture de la chasse a été annulée avec effet immédiat par l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 2019, on rappellera d'abord les éléments suivants :

- C'est une espèce qui se rencontre naturellement en de nombreux endroits de Wallonie en hivernage et en migration. Peu de zones humides, temporaires ou permanentes, la retiennent chez nous pour nicher.
- Les rares observations de couples nicheurs ont généralement été faites dans des zones sous statut de protection, donc non chassées.
- Cette espèce est largement répandue dans le paléarctique. En Europe, elle se rencontre surtout au nord du 45° parallèle. Les populations de sarcelles d'hiver sont considérées comme globalement stables sur le continent.
- La lente augmentation des effectifs de sarcelles d'hiver à l'échelle de l'Europe semble peu liée à la politique de gestion de l'espèce elle-même, qui a peu ou pas varié selon les pays, mais serait plutôt imputable à la prise en compte de l'importance de leurs habitats et aux mesures de conservation dont certaines zones humides ont bénéficié au cours des deux dernières décennies.
- Le nombre d'oiseaux nicheurs a augmenté en Wallonie, malgré la chasse, cette augmentation étant effectivement liée à l'augmentation des biotopes favorables à cette espèce et sans doute aussi à un déplacement vers le Nord de l'aire de reproduction suite au réchauffement climatique. Selon l'article d'AVES paru en 2016 (n° 53/1 pp 31), l'espèce ne semble plus devoir être considérée comme en 'danger critique d'extinction' en Wallonie.
- La sarcelle d'hiver est toujours inscrite à l'annexe II partie A de la Directive européenne 2009/147/CE 'Oiseaux', ce qui autorise sans équivoque sa chasse et le choix, en Wallonie, des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à cet oiseau gibier est conforme aux principes de l'article 7 de la Directive précitée.
- Le niveau des prélèvements de sarcelles d'hiver chez nous (quelques centaines d'individus) est insignifiant par rapport aux prélèvements réalisés annuellement à l'échelon européen et paneuropéen dans la population à laquelle appartiennent nos sarcelles. Le prélèvement en France de sarcelles d'hiver s'élève à plus de 330.000 individus de cette espèce.

Fin novembre 2019, des contacts ont été pris en France avec Monsieur M. G., chef de l'unité Avifaune migratrice, chef de projet anatidés, à la Direction de la Recherche et de l'Expertise de l'Office National de la chasse et de la faune Sauvage (aujourd'hui intégré à l'Office national de la Biodiversité). Ses informations concernant le suivi scientifique de cette espèce appuient ce qui précède, puisqu'il signale :

- de manière générale, que l'espèce Sarcelle d'hiver (*Anas crecca*) est classée en 'Préoccupation mineure' par l'IUCN;
- que la sarcelle d'hiver est classée en 'Préoccupation mineure' en Europe;
- que les sarcelles d'hiver présentes en Belgique appartiennent à la population Nord-Ouest Européenne;
- que cette population, qui compte environ 500.000 individus, a fortement augmenté au cours des dernières décennies et montrerait une tendance plutôt à la poursuite de l'augmentation entre 2005 et 2015.

Les quelques couples qui nichent chez nous appartiennent donc à une population en bon état de conservation et cela ne semble avoir guère de sens

de se focaliser uniquement sur ceux-ci pour juger de l'état de conservation de l'espèce chez nous. Le maintien de l'ouverture de la chasse peut donc se justifier et ce d'autant plus que les prélèvements sont comme on l'a souligné plus haut de toute façon marginaux en Wallonie et que la commercialisation de cette espèce reste bien interdite”.

6. Dans son avis n° 67.081/4 donné le 1^{er} avril 2020, la section de législation a émis les observations suivantes concernant les dispositions en projet relatives à la chasse à la sarcelle d'hiver :

“ 4.1. Dans l'arrêt ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts, n° 245.927 du 25 octobre 2019, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a également jugé que l'article 12, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2020, qui ouvrait la chasse à tir à la sarcelle d'hiver du 15 octobre au 31 janvier, méconnaissait la directive 2009/147/CE.
[...]

4.2. De son côté, l'article 15, 4^o, du projet ouvre la chasse à tir à la sarcelle d'hiver du 1^{er} novembre au 31 janvier.

Par rapport à l'article 12, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, il retarde de quinze jours l'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver, et ce, selon les termes de la note au Gouvernement, ‘afin d'assurer strictement le prélèvement d'oiseaux en migration et non de canards nicheurs’. Mais, pour le surplus, comme l'indique également la note au Gouvernement, il vise à ‘pérenniser pour les cinq prochaines années cynégétiques les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse pour le gibier d'eau, qui ont été retenues par le gouvernement wallon dans l'arrêté quinquennal annulé’.

La note au Gouvernement fait état de divers arguments en vue de justifier le choix ainsi fait de pérenniser, à l'exception de la seconde quinzaine du mois d'octobre, les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à la sarcelle d'hiver qu'avait déterminées l'article 12, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016.

Force est de constater qu'en substance, ces arguments sont fort proches de ceux qui figuraient, tout particulièrement, dans les passages de la note au Gouvernement du 17 décembre 2015 mentionnés par l'arrêt précité du Conseil d'État dans son appréciation du bien-fondé du moyen dirigé contre la disposition de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 qui ouvrait la chasse à la sarcelle d'hiver.

En tout état de cause, au vu des éléments sur la base desquels le Conseil d'État a jugé ce moyen fondé, il est permis de se demander si les arguments contenus dans la note au Gouvernement précédant le présent projet suffisent à permettre de conclure qu'en tant qu'il ouvre la chasse à la sarcelle d'hiver du 1^{er} novembre au 31 janvier, le projet respecte l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE dès lors que :

a) la sarcelle d'hiver est toujours mentionnée, dans l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 ‘sur la conservation de la nature’, comme étant un ‘nicheur menacé d'extinction’;

b) la note au Gouvernement ne comporte pas d'indication contredisant l'affirmation selon laquelle il est impossible pour l'autorité comme pour les chasseurs de distinguer les oiseaux nicheurs, qui sont menacés d'extinction, de ceux qui sont uniquement en migration;

c) à l'instar de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, le projet ne fixe aucune limite autre que temporelle pour la chasse à la sarcelle d'hiver.

Le projet sera réexaminé pour tenir compte de cette observation”.

7. Dans la note au Gouvernement présentant le projet d'arrêté en deuxième lecture, il est répondu de la manière suivante aux observations de la section de législation.

S'agissant du respect de la directive 2009/147/CE, il est exposé ce qui suit :

“ Il n'y a pas lieu de modifier le projet d'arrêté, les dispositions de la directive 2009/147 /CE rappelées par le Conseil d'État étant respectées par le projet d'arrêté.

En ce qui concerne les oiseaux gibiers pour lesquels le projet d'arrêté prévoit une période d'ouverture de chasse, à savoir la bécasse des bois, le faisan de colchide, la perdrix grise, la bernache du Canada, le canard colvert, la foulque macroule, la sarcelle d'hiver et le pigeon ramier, il a en effet été tenu compte de l'article 7 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Ainsi :

- ces 8 espèces d'oiseaux sont reprises dans l'annexe II, partie A ou B, de la directive et peuvent donc dans l'absolu être chassées;
- pour chacune d'entre elles, la période de chasse n'empiète ni sur la période nidicole ni sur celle durant lesquels se déroulent les différents stades de reproduction et de dépendance des jeunes;
- pour celles qui sont migratrices, la période de chasse n'empiète pas non plus sur leur période de reproduction et celle correspondant à leur trajet de retour vers leur lieu de nidification.

Ces deux dernières exigences ayant donné lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation et généré un contentieux important notamment au niveau de la Cour de Justice de l'Union européenne, la Commission et le Comité des représentants des États membres pour l'adaptation de la directive au progrès technique et scientifique (comité 'ORNIS') ont déterminé ces périodes dans un document intitulé 'Key Concepts document on Period of Reproduction and pre-nuptial Migration of huntable bird Species in the EU' qui peut être consulté en ligne.

Les périodes de chasse pour nos 8 espèces gibiers ont donc été fixées en fonction des indications de ce document de référence, comme ce fut d'ailleurs le cas dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 2021.

Dans son arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019 annulant cet arrêté, le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas suivi les requérants qui estimaient que pour le pigeon ramier et le canard colvert les périodes de chasse ne respectaient pas ces exigences.

Pour le surplus, on précisera que le présent projet d'arrêté ne dérogeant pas au prescrit à l'article 7 de la Directive 2009/147 /CE, il n'y a pas lieu de vérifier si les éventuelles dérogations à cet article respectent bien le prescrit de l'article 9 de cette même directive, qui organise l'octroi de telles dérogations”.

S'agissant des observations relatives aux dispositions relatives à la chasse à la sarcelle d'hiver, il est répondu comme suit :

“ Il est proposé de maintenir en l'état l'article 15, 4°, de l'arrêté en projet fixant une période d'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver et, pour répondre à l'observation du Conseil d'État, de compléter par les nouveaux éléments suivants les arguments déjà développés dans la note présentée au Gouvernement en première lecture.

1. La sarcelle d'hiver est effectivement toujours mentionnée dans l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, comme étant un nicheur menacé d'extinction. Cette annexe a été introduite dans la loi à la suite de l'adoption du décret du 6/12/2001. Depuis lors - et malgré l'ouverture de sa chasse - la situation effective de cette espèce a évolué plutôt positivement,

comme cela a déjà été évoqué par la Région dans sa défense contre le recours de l'ASBL Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et consorts. Dans un article paru en 2016 dans le bulletin ornithologique trimestriel d'AVES et consacré aux oiseaux nicheurs en Wallonie en 2015 (volume 53/1- pp. 29-47), les auteurs, peu suspects d'être favorables à la chasse des oiseaux gibiers, mentionnent clairement que l'espèce ne semble plus devoir être considérée comme 'en danger critique d'extinction' en Wallonie.

2. Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), la sarcelle d'hiver occupe une très large aire de répartition, de quelque 7.310.000 km², dans le nord de l'Eurasie. L'UICN considère qu'actuellement, on ne distingue toujours qu'une seule et même population mondiale sur le plan génétique. Elle classe la Sarcelle d'hiver, selon ses critères des Listes rouges, dans la catégorie 'Préoccupation mineure', tant au niveau régional Europe qu'au niveau des 27 pays de l'Union européenne.

Pour rappel, les catégories et critères des Listes rouges de l'UICN ont été conçus pour classer les espèces présentant un risque élevé d'extinction globale, c'est-à-dire pour réaliser des évaluations à l'échelle mondiale.

Au niveau plus local (un pays, une région), pour établir de telles listes, on peut soit prendre en compte, parmi les espèces des Listes rouges mondiales de l'UICN, celles qui se reproduisent ou qui sont présentes à un stade quelconque sur le territoire national ou régional. Mais on peut aussi évaluer le risque d'extinction des espèces à l'échelon national ou régional et publier dès lors, non pas un extrait des Listes rouges mondiales de l'UICN, mais des Listes rouges spécifiques, pour une zone géographique nationale ou régionale. Sur le plan de la conservation de la nature, cette approche est évidemment très intéressante, mais elle n'est pas toujours pertinente.

L'UICN déconseille ainsi d'appliquer ses critères de la Liste rouge à des zones géographiques nationales ou régionales très restreintes. En effet, plus la zone géographique est petite et plus le taxon étudié a une large distribution, plus la population présente dans cette zone va échanger fréquemment des individus avec ses populations voisines. L'évaluation du risque d'extinction devient alors de moins en moins fiable.

C'est le cas de la Sarcelle d'hiver. Il n'est pas pertinent d'évaluer son statut de conservation à l'échelle de la Wallonie. Notre Région représente moins de 0,2 % de l'aire de distribution de cette espèce et abrite moins de 0,03 % de la population européenne. L'impact éventuel de la chasse sur les sarcelles d'hiver qui nichent en Wallonie ne peut donc être qu'insignifiant sur la population mondiale de sarcelles d'hiver, considérée comme une seule et même population.

Compte tenu des considérations qui précèdent, il y aurait certainement des motifs qui justifient une révision de l'annexe XI de la loi sur la conservation de la nature. D'une façon générale, le classement des espèces en fonction de leur état de conservation est trop souvent longtemps figé et devrait être plus dynamique.

Nonobstant cette discussion sur le statut de la Sarcelle d'hiver et le manque de pertinence de voir dans les sarcelles d'hiver qui nichent chez nous une population distincte devant bénéficier impérativement d'une protection spécifique, l'analyse des données de baguages réunies par l'Institut Royal des Sciences naturelles de Belgique conforte les dates choisies pour la période de chasse.

Cette analyse porte sur une trentaine de sarcelles provenant avec une très forte probabilité de la population nicheuse chez nous car baguées au stade de poussins ou durant la période de mai à juillet et qui ont par la suite été reprises

avant le 31 décembre. Aucune d'entre elles n'a été capturée après le 15 octobre, ce qui tend à prouver que le risque de voir ces sarcelles en particulier tirées à la chasse sur notre territoire est très réduit, les oiseaux en question l'ayant déjà quitté à cette date.

Certes, cette analyse porte sur un petit nombre d'individus et il faut donc rester modeste. Mais il s'agit là de données factuelles et objectives. Il est tout de même important de souligner au passage que, globalement, nous disposons en Belgique du 4^{ème} ou 5^{ème} fichier au monde en termes de nombre de données disponibles sur le baguage et du premier en termes de nombre de données rapportées à la taille du territoire”.

8. L'acte attaqué contient quant à lui les dispositions suivantes relatives à la chasse à la sarcelle d'hiver :

“ CHAPITRE I^{er}. - Généralités

[...]

Art. 2. La chasse de tout gibier non visé au présent arrêté est interdite.

[...]

CHAPITRE II. - De la chasse à tir

[...]

Section 3. - Du gibier d'eau

Art. 15. Les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à tir au gibier d'eau sont fixées comme suit :

[...]

4^o pour la sarcelle d'hiver : du 1^{er} novembre au 31 janvier.

[...]

CHAPITRE III. - De la chasse à vol ou fauconnerie

Art. 21. La chasse à vol ou fauconnerie de tout gibier visé au présent arrêté est ouverte du 1^{er} septembre au 31 janvier [...]”.

9. La Cour de Justice de l'Union européenne a jugé, dans un arrêt du 8 juillet 1987, s'agissant de l'article 7 de la directive 2009/174/CE, précitée, ce qui suit :

“ Le simple fait qu'une espèce d'oiseau soit mentionnée à l'annexe II de la directive 2009/147/CE, précitée, n'implique pas nécessairement qu'elle puisse être chassée. Ces espèces ne peuvent faire l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible, que pour autant que certaines limites soient établies et respectées, ces actes de chasse devant être compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant”.

L'article 7 de la directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages fait l'objet d'une interprétation par le Guide sur la chasse en application de la directive “Oiseaux” établi à l'initiative de la Commission européenne en 2008, dont l'avant-propos commence par le paragraphe suivant :

“ Aujourd'hui, nul n'ignore la dégradation notable de notre environnement. Depuis le milieu du siècle dernier, bon nombre d'espaces naturels ont connu un important appauvrissement biologique. Les zones humides, les prairies de fauche, les forêts alluviales... ont fortement régressé, et certaines espèces communes comme l'Hirondelle rustique, le Moineau domestique et la Perdrix grise ont connu une régression emblématique d'une évolution préoccupante. C'est pourquoi la nécessité d'agir pour enrayer cette perte de biodiversité figure plus que jamais parmi les grandes priorités de l'Union européenne”.

Ce guide indique notamment ce qui suit :

“ • Utilisation raisonnée et impact sur les populations

2.4.14 Dans la mesure où l'objectif général de la directive est le maintien de la population d'oiseaux dans un état de conservation favorable [...], cet objectif doit se retrouver dans le principe d'utilisation raisonnée. On peut conclure des connaissances générales sur la dynamique de la population et la théorie du prélèvement d'oiseaux migrateurs qu'il est probable que de faibles niveaux de prélèvements auront peu de conséquences sur la taille de la population au printemps [...]. Des niveaux modérés de prélèvements ne peuvent guère provoquer un déclin des populations d'espèces chassables, mais réduiront la taille de la population au printemps. En revanche, des niveaux de prélèvement très élevés provoqueront probablement un déclin des populations. Pour la plupart des espèces, on ignore à quel niveau de prélèvements ce déclin est provoqué [...].

2.4.15 Pour éviter que la chasse n'aboutisse au déclin des espèces chassables, l'approche générale de la gestion de la vie sauvage consiste à faire en sorte que la chasse des espèces ne dépasse pas la fourchette comprise entre un prélèvement durable 'maximal' et 'optimal' [...]. Cette notion semble s'appliquer plus aisément aux espèces sédentaires qu'aux espèces migratrices. En effet, en l'absence d'informations fiables sur la dynamique des populations et sur la chasse des espèces sédentaires et migratrices, il convient généralement d'éviter des niveaux élevés d'exploitation des ressources.

2.4.16 En outre, des mécanismes de surveillance sains et fondés sur des données scientifiques doivent être mis en place afin de s'assurer que toute utilisation est maintenue à un niveau supportable pour les populations d'oiseaux sauvages sans affecter négativement le rôle de l'espèce dans l'écosystème ou l'écosystème proprement dit. Ces mécanismes devraient intégrer des informations statistiques sur les tableaux de chasse, qui sont actuellement inexistantes ou peu développées pour la plupart des espèces dans l'Union européenne [...].

[...]

- Utilisation raisonnée et état de conservation des espèces chassables

2.4.24 On peut considérer qu'une espèce d'oiseau se trouve dans un état de conservation défavorable [...] lorsque la somme des influences agissant sur l'espèce concernée affecte négativement la répartition et l'abondance à long terme de sa population. Ceci couvre une situation dans laquelle les données relatives à la dynamique de la population montrent que l'espèce ne se maintient pas à long terme comme un élément viable de ses habitats naturels [...]. Il va de soi qu'il n'est généralement pas recommandé de soumettre ces espèces ou populations à la chasse, même si la chasse n'est pas la cause de leur état de conservation défavorable ou n'y contribue pas. Toutefois, autoriser la chasse d'une espèce peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et à influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à l'objectif de remettre les populations dans un état de conservation favorable.

2.4.25 La question de l'autorisation de la poursuite de la chasse d'espèces dont l'état de conservation est défavorable a été soulevée durant la discussion sur la dernière proposition de modification de l'annexe II de la directive. À la section 2.7 du rapport [...] de la commission du Parlement européen de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs relatif à la proposition de 1991 de la Commission de modifier la directive 'Oiseaux' [...], il était indiqué que : 'Lorsque la population d'une espèce est en déclin, la chasse ne saurait, par définition, être durable à moins qu'elle ne fasse partie d'un plan de gestion dûment mis en place qui fasse également intervenir la conservation de l'habitat et d'autres mesures qui ralentiront et, en fin de compte, inverseront la tendance'".

10. La sarcelle d'hiver est classée comme étant "en danger critique" dans la liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs de Wallonie. Les oiseaux nicheurs de cette espèce bénéficient également d'une protection spécifique à caractère légal qui provient de sa mention à l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Tant les notes au Gouvernement présentant le projet d'arrêté qui deviendra l'acte attaqué que la note d'observation et la requête en intervention font valoir que ces classements nécessiteraient d'être revus.

S'agissant de l'amélioration du statut de la sarcelle d'hiver, il y a lieu de relever qu'il s'agit principalement d'éléments qui avaient déjà été avancés à l'occasion du recours introduit contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016. Partant, comme jugé dans l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité, il ne peut être fait abstraction du fait que la chasse à la sarcelle d'hiver est interdite dans les deux autres régions, que chaque région est responsable des populations vivant à l'état sauvage sur son territoire et que même si une évolution positive semble s'amorcer à la suite de l'amélioration de son habitat, notamment dans le cadre des travaux de restauration du Life Hautes-Fagnes, il n'en résulte pas que cette espèce n'encourrait plus de risque d'extinction en Région wallonne, auquel cas il y aurait lieu non seulement d'établir une nouvelle liste rouge des oiseaux nicheurs mais également de modifier l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973, précitée.

Il peut être ajouté que si, dans l'article "Oiseaux nicheurs en Wallonie en 2015" paru en 2016 dans le bulletin ornithologique trimestriel d'AVES, il est relevé que "l'espèce ne semble plus devoir être considérée comme 'en danger critique d'extinction' en Wallonie", cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne doive plus être considérée comme menacée, la catégorie des espèces menacées selon la liste rouge wallonne 2010 comprenant, outre les espèces "en danger critique", les espèces "en danger" et les espèces "vulnérables".

Il convient encore de relever que le fait que l'espèce soit classée au niveau mondial et européen comme « non menacée » dans la liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ne s'oppose pas à ce qu'elle soit classée dans une catégorie plus défavorable dans une liste régionale. Il résulte de la liste rouge wallonne de 2010 des oiseaux nicheurs que celle-ci a été élaborée sur la base des critères de l'UICN, en tenant compte de la procédure supplémentaire mise en place permettant l'élaboration de listes rouges à l'échelle régionale, de la manière la plus objective possible.

11. Quant au manque de pertinence allégué d'identifier les oiseaux nicheurs comme étant une espèce distincte devant bénéficier impérativement d'une protection spécifique, il y a lieu de relever que le Guide sur la chasse durable établi en application de la directive "Oiseaux" distingue lui-même les "oiseaux nicheurs", des "oiseaux de passage" et des "oiseaux hivernant". De même, et sans qu'une telle classification ait été remise en cause, tant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature que l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 distinguent les oiseaux nicheurs des autres oiseaux.

12. Enfin, s'agissant des objectifs de conservation de l'espèce, il apparaît de la note transmise le 7 juillet 2020 par le DEMNA au ministre en charge de la chasse que, si les listes rouges nationales reflètent adéquatement le risque d'extinction d'une espèce donnée au sein d'un pays, elles ne peuvent pas servir de seules bases pour établir les priorités de conservation de cette espèce.

Dans ses lignes directrices pour l'application des critères de la liste rouge de l'UICN aux niveaux régional et national, cet organe précise ce qui suit à cet égard :

“ 8. La Liste rouge et les priorités en matière de conservation

L'évaluation du risque d'extinction et l'établissement de priorités en matière de conservation sont deux processus liés mais différents. L'évaluation du risque d'extinction, telle que l'assignation de Catégories de la Liste rouge de l'UICN, précède généralement l'établissement des priorités. L'inscription dans une Catégorie de la Liste rouge a pour but de donner une estimation relative de la probabilité d'extinction du taxon. Par contre, l'établissement de priorités en matière de conservation, qui comprend habituellement l'évaluation du risque d'extinction, prend également en compte d'autres facteurs tels que la préférence écologique, phylogénétique, historique ou culturelle pour certains taxons plutôt que pour d'autres, ainsi que la probabilité de réussite des mesures de conservation, la disponibilité de ressources financières ou humaines pour mettre en œuvre ces mesures, et des cadres juridiques pour la conservation des taxons menacés (Miller et al. 2006, Miller et al. 2007). Dans le contexte des évaluations régionales des risques, plusieurs autres informations sont utiles pour fixer les priorités de conservation. Par exemple, il est important d'examiner non seulement les conditions qui règnent dans la région mais aussi le statut du taxon à l'échelle mondiale et la proportion de la population mondiale qui se trouve dans la région. Par conséquent, il est recommandé que toute publication résultant d'un processus d'évaluation régionale mentionne au moins les trois variables suivantes : 1) la catégorie régionale de la Liste rouge, 2) la catégorie mondiale de la Liste rouge, et 3) une estimation de la proportion (%) de la population mondiale présente dans la région (voir Section V. Documentation et Publication)”.

13. Il n'apparaît pas, *prima facie*, que de telles priorités de conservation concernant la sarcelle d'hiver aient été établies en Région wallonne, priorités qui autoriseraient qu'il soit porté atteinte aux oiseaux nicheurs de cette espèce sur le territoire de la Région au motif que cela n'entraînerait pas un risque d'extinction de l'espèce au niveau mondial ou régional.

L'acte attaqué ne peut être considéré comme la décision du Gouvernement wallon par laquelle sont établies de telles priorités de conservation dès lors qu'il n'apparaît pas que cette décision prenne en compte, outre l'évaluation du risque d'extinction, l'ensemble des intérêts en présence, ni les efforts fournis en vue de maintenir la population de cette espèce dans un état de conservation favorable sur le territoire ni encore le cadre juridique existant.

14. Du reste, lorsque l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2009/147/CE, précitée, prescrit que les États membres doivent veiller “à ce que la chasse [des espèces énumérées à l'annexe II] ne compromette pas les efforts de conservation entrepris dans leur aire de distribution”, il vise tant les efforts de conservation accomplis à une échelle locale que ceux accomplis à une échelle internationale, ce qui inclut les efforts de conservation effectués au niveau de la Région wallonne.

En conséquence, il n'est pas établi *prima facie* que les oiseaux nicheurs de l'espèce sarcelle d'hiver n'encourraient plus de risque d'extinction en Région wallonne et qu'ils ne nécessiteraient pas, en l'état actuel de la législation, de protection particulière.

15. Par ailleurs, comme l'a constaté la section de législation du Conseil d'État dans son avis donné le 1^{er} avril 2020, le dossier ne contient pas d'indication contredisant l'affirmation selon laquelle il est impossible pour l'autorité comme pour les chasseurs de distinguer les oiseaux nicheurs, qui sont menacés d'extinction, de ceux qui sont uniquement en migration.

La seule justification donnée à cet égard par la partie adverse est une modification de la date d'ouverture de la chasse à tir à la sarcelle d'hiver, laquelle est postposée de 15 jours, du 15 octobre au 1^{er} novembre. Il résulte de la deuxième note au Gouvernement que la partie adverse appuie son choix sur une analyse des données de baguages réunies par l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique, de laquelle elle déduit que la population nicheuse aurait déjà quitté le territoire le 15 octobre, ce qui garantirait que les oiseaux de cette catégorie ne seraient pas tirés pendant la chasse.

Ces données de baguages réunies ne figurent pas au dossier administratif, outre qu'elles ne concernent qu'un petit nombre d'individus. Elles ne donnent pas la garantie que, compte tenu des circonstances actuelles, plus aucun oiseau nicheur ne sera présent sur le territoire belge après le 15 octobre.

16. Enfin, en application de l'article 21 de l'acte attaqué, la chasse à vol ou fauconnerie est autorisée du 1^{er} septembre au 31 janvier, s'agissant de tout gibier visé par l'acte attaqué, et donc de la sarcelle d'hiver. La chasse à vol à la sarcelle d'hiver est donc ouverte dès le 1^{er} septembre et non à partir du 1^{er} novembre, comme l'est la chasse à tir.

Aucune information ne figure dans le dossier administratif ou dans les écrits de procédure concernant l'importance des prélèvements effectués via cette méthode de chasse. Aucune information n'est donnée non plus sur les motifs pour lesquels, s'il a été estimé pertinent de fixer l'ouverture de la chasse à tir à la sarcelle d'hiver au 1^{er} novembre, la chasse au vol pouvait néanmoins être autorisée dès le 1^{er} septembre. De même, aucun élément du dossier ne permet d'établir que ce type de chasse permettra de distinguer les oiseaux nicheurs de ceux qui sont uniquement en migration.

17. En conséquence, il apparaît *prima facie* que la conclusion de l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité, demeure pertinente pour l'acte attaqué : celui-ci ne fixant aucune limite autre que temporelle pour la chasse à la sarcelle d'hiver, il n'est pas établi à suffisance que la pratique de la chasse telle qu'autorisée par l'acte attaqué soit compatible avec le maintien ou l'adaptation de la population de cette espèce sur le territoire de la région à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles, conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

En conclusion, le moyen est sérieux en tant qu'il vise l'article 15, 4°, de l'acte attaqué ».

6. Les parties adverse et intervenantes ne font valoir aucun nouvel argument, dans leur mémoire en réponse et leur mémoire en intervention, qui est de nature à aboutir à une autre conclusion.

7. En effet, tant les notes au Gouvernement présentant le projet d'arrêté qui deviendra l'acte attaqué que le mémoire en réponse et le mémoire en intervention font valoir que les classements de la sarcelle d'hiver nicheuse dans la liste rouge des oiseaux nicheurs de Wallonie et dans l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature nécessiteraient d'être revus. La deuxième note au Gouvernement se fonde ainsi sur un article paru en 2016 dans le bulletin ornithologique trimestriel d'AVES et consacré aux oiseaux nicheurs en

Wallonie en 2015, sur le classement dans la liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), sur la difficulté d'appliquer les critères de la liste rouge de l'UICN à des zones géographiques nationales ou régionales très restreintes et sur le manque de pertinence d'identifier les oiseaux nicheurs comme étant une espèce distincte devant bénéficier impérativement d'une protection spécifique. Le mémoire en réponse renvoie quant à lui à une note adressée par le DEMNA au Ministre en charge de la chasse et datée du 7 juillet 2020.

8. Or, s'agissant de l'amélioration du statut de la sarcelle d'hiver, les éléments invoqués précités ont pour la plupart déjà été avancés à l'occasion du recours dirigé contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016. Ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité, « il ne peut être fait abstraction du fait que [la] chasse [à la sarcelle d'hiver] est interdite dans les deux autres régions et que chaque région est responsable des populations vivant à l'état sauvage sur son territoire » et que « [m]ême si une évolution positive semble s'amorcer à la suite de l'amélioration de son habitat, notamment dans le cadre des travaux de restauration du Life Hautes-Fagnes, il n'en résulte pas que cette espèce n'encourrait plus de risque d'extinction en Région wallonne, auquel cas il y aurait lieu non seulement d'établir une nouvelle liste rouge des oiseaux nicheurs mais également de modifier l'annexe XI de la loi du 12 juillet 1973, précitée ». La seule intention affichée de modifier ces classements ne peut suffire.

9. Par ailleurs, ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt n° 249.780 précité, il n'apparaît pas que des priorités de conservation concernant la sarcelle d'hiver aient été établies en Région wallonne, lesquelles autoriseraient qu'il soit porté atteinte aux oiseaux nicheurs de cette espèce sur le territoire de la Région au motif que cela n'entraîne pas un risque d'extinction de l'espèce au niveau mondial ou régional.

L'acte attaqué ne peut pas être considéré comme la décision du Gouvernement par laquelle sont établies de telles priorités de conservation dès lors qu'il n'apparaît pas que cette décision prend en compte, outre l'évaluation du risque d'extinction, l'ensemble des intérêts en présence, ni les efforts fournis en vue de maintenir la population de cette espèce dans un état de conservation favorable sur le territoire ni encore le cadre juridique existant. Dans sa note du 7 juillet 2020, postérieure à l'acte attaqué, le DEMNA émet une simple suggestion quant aux actions de conservation que nécessiterait la sarcelle d'hiver et indique se tenir « à la disposition de Monsieur le ministre pour organiser une évaluation des priorités de conservation des espèces d'oiseaux nicheuses en Wallonie », précisant que « Cet exercice complèterait très utilement le travail de classement en Liste Rouge et apporterait un complément de réponse utile à l'arrêt 245.927 du Conseil d'État du 25

octobre 2019 interdisant la chasse de la sarcelle d'hiver à partir du 1^{er} juillet 2020 ». Il convient également de tenir compte de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016 fixant les objectifs de conservation pour le réseau Natura 2000 qui fixe des objectifs de conservation tant pour les nicheurs que pour les hivernants de cette espèce à l'horizon 2025 (augmentation du nombre de couples de nicheurs, évalués de 0 à 2 entre 2007 et 2013, de 10 unités et maintien du nombre d'hivernants, évalués entre 900 et 2.700 entre 2007 et 2013).

10. Il découle de ce qui précède que le moyen est fondé en tant qu'il sollicite l'annulation de l'article 15, 4°, de l'acte attaqué.

11. L'annulation de cet article et le caractère fondé du moyen pris de la violation de l'article 7 de la directive 2009/147/CE, précitée, ont pour conséquence que la chasse au vol (ou fauconnerie) à la sarcelle d'hiver, telle qu'autorisée du 1^{er} septembre au 31 janvier par l'article 21 de l'acte attaqué, ne sera plus permise.

Néanmoins, au vu de la rédaction de cet article, qui vise « tout gibier visé au présent arrêté » et peut dès lors prêter à confusion au regard de la mention de la sarcelle d'hiver à l'article 25, alinéa 2, il est justifié d'annuler également l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué, en vue de garantir la sécurité juridique et d'éviter que la mention de la sarcelle d'hiver dans cet article prête à confusion. Comme exposé précédemment, l'annulation de cet article, simultanément à celle de l'article 15, 4°, n'aura pas pour effet de lever l'interdiction de vente, de transport pour la vente, de mise en vente et de détention pour la vente de tout spécimen mort de sarcelle d'hiver et de toute partie ou tout produit obtenu à partir de cet oiseau, si l'oiseau est facilement identifiable, dès lors que ces activités seront par voie de conséquence interdites en application de l'article 10, alinéa 1^{er} et 2, de la loi du 28 février 1882, précitée.

12. Le moyen est par conséquent également fondé en tant qu'il sollicite l'annulation de l'article 25, alinéa 2, 4°, de l'acte attaqué.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. La partie requérante

1. La partie requérante prend un deuxième moyen, portant sur la perdrix grise, au terme duquel elle sollicite l'annulation de l'article 10, alinéa 1^{er}, 3°, des

termes « la perdrix grise » contenus à l'article 10, alinéa 2, des termes « de la perdrix grise et » figurant à l'article 10, alinéa 3, et des articles 12 à 14 de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle se désiste de la troisième branche de ce moyen, de sorte que celle-ci n'est pas exposée.

Dans une première branche, prise de la violation de l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, de la directive 2009/147/CE, elle critique l'efficacité et la pertinence du système mis en place aux articles 12 à 14 de l'acte attaqué, consistant en des plans de gestion triennaux et des rapports soumis à approbation. Elle soutient qu'il y aura lieu d'envisager une mesure d'instruction, si l'on ne suit pas les avis autorisés qu'elle produit en pièces n^{os} 5 et 6 de son dossier, et de nommer un expert ou un collège d'experts en vue de juger au fond de la conformité de ce système avec l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, de la directive 2009/147/CE.

Par ailleurs, elle se réfère à un extrait de la page 11 de l'avis de la section de législation du Conseil d'État selon lequel « en ouvrant la chasse à la perdrix grise dès l'année cynégétique 2020-2021 et en ne prévoyant l'application du dispositif mis en place par les articles 12 à 14 qu'à partir de l'année cynégétique 2022-2023 », « le projet risque fort d'être jugé contraire à la directive 2009/147/CE pour la période antérieure à l'application de ce dispositif ». Elle soutient que, bien que la section de législation invitait à revoir le projet en conséquence, il n'a pas été tenu compte de cette remarque, et sollicite que soit annulé l'article 10, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'acte attaqué ou, à tout le moins, que cette disposition soit annulée pour les années cynégétiques 2021 à 2023.

Dans une deuxième branche, prise de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et de sa loi d'assentiment, ainsi que de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, elle relève que la section de législation du Conseil d'État a considéré qu'il convenait de compléter l'arrêté en projet en vue de soumettre la décision qui approuve un plan de gestion à une procédure de participation du public conforme aux prévisions de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Elle expose que cette suggestion n'a pas été mise en œuvre par l'acte attaqué, que ce nouveau type de plan n'est pas prévu dans les procédures participatives établies par le Code de l'environnement et qu'aucune participation du public ni évaluation environnementale n'est prévue en amont de l'adoption de ces plans, alors qu'il y a lieu de considérer que la perdrix grise, habitante des grandes plaines agricoles, participe « de l'équilibre du déséquilibre écologique de l'agriculture », secteur visé à l'article 3, § 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, ou

que sa chasse relève dans certains conseils cynégétiques du point 3, § 2, sous b), de cette directive, les territoires de ces conseils cynégétiques comprenant de nombreux sites Natura 2000 ou les jouxtant. Elle en déduit qu'il y a incidence sur des sites pour lesquels une évaluation appropriée est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CE, au sens de l'article 3, § 2, sous b), de la directive 2001/42/CE.

2. En réplique, la partie requérante rappelle que le nom scientifique de la perdrix grise est *Perdix perdix*.

Sur la première branche, elle se réfère, pour l'année cynégétique 2020-2021, au rapport déposé par l'auditeur à l'occasion de la demande de suspension.

Pour le solde du quinquennat, elle dénonce une grande incertitude s'agissant des plans de gestion triennaux de la perdrix grise 2021-2025 dès lors que, outre le fait qu'ils seront du ressort de 40 conseils cynégétiques, puis soumis à l'approbation de la directrice générale de la DGARNE, aucune superficie minimale des unités de gestion n'est précisée, alors qu'en Région flamande, elle est de 1.000 ha minimum. Elle considère que ce système différencié et éclaté vise à rendre très complexe le contrôle extérieur et notamment juridictionnel.

Elle rappelle avoir suggéré, dans la requête, qu'un expert soit désigné afin de juger si les critères prévus aux articles 12, 13 et 14 sont à tout le moins cohérents en tant que cadre général et précise maintenir, le cas échéant, cette demande.

Elle estime que, ce qui est certain, c'est que la perdrix n'a cessé de régresser en Wallonie alors que, depuis 1996, la gestion de cette espèce a été confiée aux conseils cynégétiques, dont elle constate l'échec.

Elle relève que la seule raison invoquée par la Région wallonne pour justifier de perpétuer cette chasse est une forte incitation des chasseurs concernés à gérer et à étendre les habitats favorables à cette espèce mais que, toutefois, aucune preuve n'est apportée de cette incitation. Elle soutient que la « note d'observations » accompagnant l'acte attaqué indique moins de 1,5 % d'habitats favorables en zone de grande culture, ce qui est loin d'atteindre, à son estime, le minimum de 7 %, jugé indispensable pour sauver l'espèce en Région wallonne. Elle reproche à la partie adverse de contester ce seuil de 7 % en affirmant, sans en apporter la preuve, que la perdrix se porte bien sur certains territoires sans atteindre un tel seuil et en omettant de préciser s'il s'agit de situations où les perdrix sont maintenues artificiellement en nombre par des agrainages réguliers et des lâchers de perdrix d'élevage ainsi que par une destruction intensive des prédateurs, ce qui n'est pas sans conséquence

écologique. Elle souligne encore que les aménagements agri-environnementaux favorables à la faune des champs relèvent de l'association Natagriwal et non des chasseurs. Elle soutient par ailleurs que l'annulation de la chasse à la perdrix serait sans conséquence sur les efforts de certains chasseurs pour améliorer l'habitat au petit gibier, puisque les chasseurs de perdrix chassent aussi le faisan et souvent le lièvre pour lequel ils doivent s'efforcer de maintenir et de développer le même habitat. Elle en déduit qu'il ne devrait pas y avoir de perte de motivation des chasseurs pour continuer leurs efforts.

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

Sur la deuxième branche, elle relève qu'il n'est pas exclu que les plans triennaux de gestion de la perdrix grise aient une influence environnementale sur le secteur de l'agriculture et suggère, en conséquence, d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur la question suivante :

« L'élaboration d'un plan de gestion triennal de la perdrix grise, espèce agricole, est-elle soumise à la Directive 2001/42/CE en ce qu'il aurait une incidence environnementale notable sur le secteur agricole? ».

En ce qui concerne l'article 7 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement, elle se réfère aux considérations du rapport de l'auditeur rédigé dans le cadre de la procédure en suspension et considère que, si ce point de vue ne devait pas être suivi par le Conseil d'État, il lui appartiendrait de poser la question suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 1^{er} ter de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, applicable en Région wallonne, en ce qu'il permet de soumettre l'ouverture de la chasse à une espèce à l'établissement d'un plan triennal de gestion de ladite espèce est-il conforme aux articles 7bis et 23 de la Constitution, combinés à l'article 7 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement, lorsqu'il ne soumet pas l'élaboration de ce plan de gestion à la participation du public? ».

3. Dans son dernier mémoire, à propos de la deuxième branche, elle écrit ce qui suit :

« La partie requérante maintient sa demande de questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de Justice de l'Union européenne.

Comme l'atteste le Rapport sur la demande de suspension favorable quant à ce à cette branche du moyen, il n'était pas évident qu'il s'avérerait nécessaire de formuler

ces questions préjudicielles *ab initio*. Elles n'ont été formulées que suite à l'arrêt rejetant la demande de suspension sur cette problématique de la recevabilité de l'invocation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

À cet égard, il est bon de rappeler que s'il est généralement admis que, dans un contentieux subjectif, la Convention internationale invoquée doit avoir un effet direct pour créer des droits et obligations au sein de l'ordre juridique interne, il n'en va pas de même dans un contentieux objectif. Le professeur Joe Verhoeven avait déjà, dans le Journal des Tribunaux, dont nous n'avons malheureusement pas retrouvé la trace, soulevé la question, notamment à la lecture de l'arrêt Lippens du Conseil d'État n° 10.501 du 13 mars 1964.

Il évoque de nouveau cet arrêt dans la R.B.D.I. 2016, p. 676.

Il n'y a donc pas lieu d'avoir égard à la jurisprudence de la Cour de cassation, d'ailleurs fluctuante sur la force à donner à la Convention d'Aarhus, laquelle traite de l'invocation des Conventions internationales uniquement dans un contentieux subjectif, ni même de la jurisprudence rétrograde de la Cour de Justice de l'Union européenne quant à la possible invocation de la Convention d'Aarhus dans l'ordre juridique européen.

On reconsidérera également la question, à la lecture du numéro spécial du JT du 9 octobre 2021, n° 6869, consacré à L'arrêt Le Ski, 50 ans après. On aura notamment égard à l'article de I. Hachez où, au n° 6 de cet article, l'auteur écrit :

“ Loin de cantonner l'effet direct au niveau des droits subjectifs, ces partisans [d'une définition large de l'effet direct] situent cette problématique sur le plan du droit objectif”.

Au n° 11, il écrit, à propos de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, plus largement, du contentieux objectif :

“ L'idée selon laquelle l'effet direct au sens strict n'est pas nécessaire au contentieux objectif ne dispense pas la norme de référence de présenter un caractère suffisamment clair et précis, ou, autrement dit, une certaine densité normative”.

Or, la disposition de l'article 7 de la Convention d'Aarhus est on ne peut plus précise, sauf quant à ses modalités d'application procédurale en Droit interne, modalités qui relèvent, elles, de l'appréciation des États dont les systèmes administratifs sont variés, ce qui empêche la Convention d'être plus précise.

On lira également l'article de E. Slautsky sur “La primauté du droit international et du droit européen dans la jurisprudence du Conseil d'État”, lequel note :

“ Il ne semble pas exiger qu'une disposition de droit international ou de droit européen ait pour objet de créer des droits pour ou des obligations à charge des individus pour qu'elles puissent servir de normes de référence au contentieux de l'annulation”.

Il est certain que, comme le souligne l'arrêt de suspension, l'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus dépend de plusieurs options à prendre par l'État, notamment quant au public concerné et quant aux modalités de la participation. Toutefois, cette Convention internationale n'aurait pas pu être plus précise sans empiéter sur le domaine réservé des Parties et l'obligation pour l'État d'organiser la participation du public n'est pas discutable. Mais il n'empêche que l'obligation principielle et principale contenue dans l'article est suffisamment précise pour qu'il soit possible au pouvoir judiciaire, dans un contentieux objectif, de constater que l'État signataire et ses démembrés n'ont pris AUCUNE mesure d'exécution de l'article 7 et que, par ailleurs, aucune mesure *sui*

generis de participation du public n'ayant eu lieu, il y a donc bien violation frontale de cet article 7.

Il faut donc en conclure qu'il n'y a pas lieu de recourir à la notion d'effet direct dans un contentieux objectif mais de contrôler si les obligations internationales de la Belgique ne sont pas transgressées directement ou indirectement par l'acte attaqué. Il n'apparaît d'ailleurs pas que le Conseil d'État doive préjuger de la réponse de la Cour constitutionnelle et s'abstenir de poser une question préjudicielle à celle-ci, alors qu'elle est de droit devant une juridiction de dernier ressort.

S'il est possible de s'interroger sur le sort que réserverait la Cour constitutionnelle à cette question, notamment quant à l'article 7bis de la Constitution, force est de constater que l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il consacre notamment un droit procédural à la protection d'un environnement sain (lequel doit être compris largement et inclut la protection de la biodiversité) est évidemment compromis lorsque la Convention d'Aarhus n'est pas respectée.

On notera enfin que le seul organe international apte à interpréter la Convention d'Aarhus est le Comité de sauvegarde de celle-ci. Malheureusement, il n'est pas prévu expressément que cet organe puisse réserver des réponses à des questions préjudicielles que poserait une juridiction. Toutefois, rien n'exclurait que celui-ci soit saisi d'une question préjudicielle sous la forme d'une communication que le Conseil d'État lui adresserait ».

B. La partie adverse

Sur la première branche

À titre liminaire, la partie adverse reproduit un extrait de l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, précité, dans lequel le Conseil d'État, statuant en référé, examine la condition de l'urgence et juge comme suit :

« S'agissant de la perdrix grise, il ressort de l'examen du second moyen que le grief n'est sérieux qu'en ce qui concerne la réglementation relative à l'année cynégétique 2020-2021. Partant, l'urgence ne peut être considérée comme établie, la chasse à la perdrix grise étant autorisée pour cette année cynégétique uniquement du 1^{er} septembre au 30 novembre 2020, de sorte que l'acte attaqué a épuisé tous ses effets à cette dernière date ».

Elle estime que le même constat doit prévaloir au stade de l'annulation et que la partie requérante ne peut pas faire valoir de griefs pour une année cynégétique clôturée.

Sur la recevabilité de la première branche, elle relève que la demande d'expertise, telle que formulée par la partie requérante, en ce qu'elle aurait pour objectif de déterminer l'adéquation du système de plans de gestion mis en place par l'article 11 de l'acte attaqué avec l'article 7, § 4, de la directive « Oiseaux », tend davantage à pallier les lacunes de la requête, puisque cette dernière ne contient aucun développement concret quant aux griefs allégués. Elle en déduit que le moyen est irrecevable.

Elle rappelle que l'expertise a pour but d'éclairer le Conseil d'État sur des éléments techniques et ne peut pas lui permettre de substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente, comme elle ne peut pas non plus conduire à l'informer sur des questions de droit. Elle considère qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'expertise dès lors que ne sont pas concernées des questions de fait sur lesquelles les parties auraient des points de vue divergents ou des questions techniques sur lesquelles le Conseil d'État ne disposerait pas de la compétence requise pour les examiner.

Sur le fond, après avoir reproduit un extrait de l'avis de la section de législation n° 68.081/4 du 1^{er} avril 2020, elle soutient qu'il n'était matériellement pas possible de mettre au point des plans de gestion pour la saison cynégétique 2020-2021 et que la mise en place de tels plans pour l'année 2021-2022 est à cet égard tout à fait raisonnable au vu du nombre de plans à mettre en œuvre, estimés à une quarantaine.

Elle expose qu'il aurait été irréaliste d'exiger, en application d'un arrêté adopté le 29 mai 2020, le dépôt de plans de gestion et leur approbation par l'autorité compétente pour le 1^{er} septembre 2020 et ce d'autant plus qu'un arrêté d'exécution doit au préalable être adopté en application de l'article 14 de l'acte attaqué. Elle ajoute que le maintien de la chasse à la perdrix grise dans l'attente de l'adoption de tels plans se justifie dans un souci de maintien de l'effort des conseils cynégétiques, une telle continuité favorisant leur engagement dans l'élaboration et la réalisation des futurs plans.

Elle expose encore que permettre la chasse à la perdrix grise est de nature à soutenir les efforts fournis par les chasseurs en vue d'améliorer les habitats de l'espèce et cite la deuxième note au Gouvernement, selon laquelle le Conseil d'État a acté que le Guide pour une chasse durable, rédigé à l'initiative de la Commission européenne dans le cadre de l'application de la directive 2009/147/CE, reconnaissait la valeur d'un tel argument. Elle ajoute que la situation de la perdrix grise constitue une source de préoccupation dans de nombreux pays européens et pas seulement en Région wallonne, dès lors que les facteurs qui expliquent le déclin de cette espèce, en particulier la dégradation des habitats en raison de l'évolution des pratiques agricoles, sont largement présents en Europe. Elle indique que, malgré cela, au niveau de la directive européenne, la perdrix grise est restée et reste toujours une espèce chassable dans pratiquement tous les pays, ce qui, à son estime, démontre que l'espèce peut bénéficier indirectement de la chasse. Elle affirme qu'à l'inverse, il est aussi démontré que l'arrêt de la chasse à la perdrix dans certains pays n'a jamais permis aux populations de perdrix dans ces pays de se rétablir. Elle

renvoie à cet égard à ses affirmations rapportées dans l'arrêt n° 247.927 du 25 octobre 2019, concernant la situation dans la Confédération helvétique et le Grand-duché de Luxembourg. Elle souligne par conséquent l'importance d'une perspective de gestion inhérente à la pratique d'une chasse réfléchie.

Elle en déduit que la première branche du moyen est irrecevable ou à tout le moins non fondée.

Sur la deuxième branche

Elle conteste la recevabilité de la deuxième branche en se fondant sur l'arrêt n° 238.830 du 22 mai 2017 dont elle déduit que l'article 7 de la Convention d'Aarhus ne possède pas les caractéristiques qui lui confèrent un effet direct dans l'ordre juridique interne. Elle rappelle également que, dans son arrêt n° 249.780, précité, le Conseil d'État a jugé le moyen irrecevable non seulement en tant qu'il est pris de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus mais également au regard de sa formulation pour le surplus.

Sur le fond, elle considère tout d'abord que la partie requérante excède la portée de l'avis de la section de législation, lequel ne porte que sur la participation du public, la section de législation n'ayant pas estimé que les plans de gestion visés à l'article 12 de l'acte attaqué étaient des plans ou des programmes dont l'adoption devait être soumise à une évaluation préalable des incidences.

Elle estime ensuite que le moyen est inopérant dès lors qu'il a pour cible des plans de gestion inexistant à ce jour et dont la partie requérante ne peut postuler, d'une part, qu'ils devront être soumis à la participation du public et à évaluation préalable des incidences sur l'environnement et, d'autre part, qu'ils ne le seront pas.

Elle rappelle encore le contenu de la deuxième note au Gouvernement, laquelle expose les motifs pour lesquels la participation du public n'est pas prévue, et relève que le projet d'arrêté a été soumis à l'avis du Pôle « Ruralité » – Section « Chasse » et qu'il a, à ce titre, été débattu au sein de cet organe qui rassemble les divers acteurs de la ruralité au sens large.

Elle soutient également que les plans de gestion litigieux ne paraissent pas être des plans ou des programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Elle rappelle la définition des termes « plans et programmes » et relève que cette notion est précisée dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle en déduit que « le plan de gestion doit :

- définir des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné;
- pour établir un ensemble de critères et de modalités;
- pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets;
- susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Elle n'aperçoit pas en l'espèce en quoi le plan de gestion prévu par l'article 12 de l'acte attaqué met en place des critères et des modalités qui conditionnent l'autorisation ou la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets ayant

des incidences notables et considère que, partant, la partie requérante ne démontre pas que le plan de gestion constitue un plan ou un programme.

Elle considère encore que, si le plan de gestion devait être considéré comme un plan ou un programme, il ne serait pas pour autant soumis d'office à une évaluation des incidences. Elle est d'avis que la partie requérante identifie le secteur concerné comme étant celui de l'agriculture, dès lors qu'elle soutient que la perdrix grise participe à « l'équilibre du déséquilibre écologique de l'agriculture ». Or, à son estime, le plan de gestion ne concerne pas le secteur agricole. Elle allègue que l'objectif du plan de gestion reste cantonné à l'encadrement de la chasse à la perdrix, quand bien même il aurait des effets sur la conservation de la nature ou sur l'agriculture.

Enfin, s'agissant du lien entre la directive 2001/42/CE et la directive 92/43/CE, elle relève que la perdrix grise ne figure pas au rang des espèces bénéficiant du régime de protection dit « Natura 2000 » et que, s'il est vrai que certaines zones Natura 2000 se retrouvent dans le périmètre de conseils cynégétiques puisque ces derniers couvrent la totalité du territoire wallon, la perdrix est cependant inféodée aux cultures et se loge donc essentiellement dans les cultures agricoles. Elle en déduit que, de ce fait, elle n'est pas une espèce dont l'habitat est ciblé par les mesures de protection du réseau « Natura 2000 » et relève qu'un croisement des couches cartographiques des sites Natura 2000 avec des données relatives à la présence de la perdrix pourra témoigner de sa rareté dans le périmètre de ces sites. Elle en déduit que la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un risque d'atteinte aux sites pour lesquels une évaluation appropriée des incidences est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CE. Elle considère par conséquent que les mesures visées dans le plan de gestion ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences notables sur le réseau Natura 2000 et soutient qu'une évaluation des incidences ne s'impose pas non plus sur la base de l'article 3, 2), b), de la directive 2001/42/CE.

Elle en conclut que la seconde branche du moyen est irrecevable ou à tout le moins non fondée.

C. Les parties intervenantes

Sur la première branche

Sur la recevabilité de la première branche, les parties intervenantes exposent que le Conseil d'État, dans l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, précité, a rejeté cette branche pour les années cynégétiques autres que l'année 2020-2021. Elles soulignent que cette année est révolue mais que la partie requérante n'expose pas les raisons pour lesquelles elle disposerait toujours de l'intérêt à l'annulation des dispositions faisant l'objet du deuxième moyen.

Sur le fond, elles exposent que l'auteur de l'acte attaqué a suivi la suggestion formulée par le Conseil d'État dans son arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité, selon laquelle des plans de gestion et des mécanismes de surveillance devaient être instaurés pour la chasse à la perdrix grise, et reproduisent le contenu des articles 12 à 14 de l'acte attaqué.

Elles soutiennent que, dans son avis n° 67.081/4 du 1^{er} avril 2020, la section de législation a validé le système tout en émettant des réserves pour les années cynégétiques au cours desquelles le dispositif des plans de gestion et de rapports annuels n'est pas encore applicable. Elles indiquent que la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture a tenu compte de cette réserve et, afin d'atténuer le risque que le projet ne soit encore jugé contraire à la directive, a proposé au Gouvernement d'avancer la mise en route de ces plans d'un an. Elles estiment encore, pour le surplus, que la note au Gouvernement présentant le projet d'arrêté en première lecture contient d'amples développements permettant de conclure que la chasse à la perdrix grise est conforme à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

Elles exposent que les avis produits par la partie requérante ne sont pas de nature à remettre en cause les éléments sur lesquels la partie adverse s'est basée pour considérer que les dispositions critiquées sont conformes à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE et relèvent que ces avis ne critiquent pas frontalement le système de plans de gestion et de rapportage mis en place par l'acte attaqué. Elles rappellent qu'il n'appartient pas à la partie requérante de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité, sauf erreur manifeste d'appréciation, laquelle n'est pas démontrée en l'espèce.

Quant à la demande d'expertise, elles considèrent qu'il n'y a pas lieu d'y faire droit pour les motifs suivants :

- la demande d'expertise ne figure pas dans le dispositif de la requête;

- par la mesure d'expertise, la requérante entend en réalité demander à un expert, pourtant appelé à remettre un avis technique, d'émettre des considérations d'ordre juridique, à savoir examiner l'adéquation du système de plans de gestion et de rapportage avec l'article 7, § 4, de la directive « Oiseaux »;
- l'expertise n'est pas admissible puisqu'elle tend en réalité à ce que le Conseil d'État substitue sa propre appréciation à celle de l'autorité, ce qui ne se peut;
- le Conseil d'État est suffisamment éclairé par les éléments fournis par les parties. La charge de la preuve incombe à la partie requérante et une expertise ne s'impose que si le requérant avance lui-même des critiques suffisantes, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Sur la deuxième branche

Sur la recevabilité de la deuxième branche, elles allèguent qu'il est constant que l'article 7 de la convention d'Aarhus n'a pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne, ce que le Conseil d'État a confirmé dans son arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, précité.

Sur le fond, elles considèrent que la critique de la partie requérante est prématurée et que la question de la participation du public devra se poser lors de l'adoption des plans de gestion par les autorités compétentes. Elles soutiennent que rien n'impose que ces procédures soient modalisées par l'acte attaqué.

Pour le surplus, elles estiment qu'il est loin d'être évident de considérer les futurs plans de gestion comme des « plans et programmes » soumis aux obligations des directives 2001/42/CE et 92/43/CE. Se référant à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, elles reprochent à la partie requérante, à qui incombe la charge de la preuve, de demeurer en défaut de démontrer que les plans de gestion auraient des incidences notables sur l'environnement et qu'ils constitueraient un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre de projets.

Elles relèvent encore qu'en vertu de l'article 3, § 2, de la directive 2001/42/CE, une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée pour tous les plans et programmes qui relèvent de certains « secteurs » mais que la chasse ne figure pas parmi ceux-ci. Elles affirment encore qu'il n'est pas démontré que les plans de gestion sont susceptibles d'affecter significativement un site Natura 2000, en sorte qu'ils impliquent la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences et celle d'une évaluation environnementale. Elles considèrent que le seul fait que certains territoires qui relèvent de conseils cynégétiques soient inclus partiellement ou jouxtent des sites Natura 2000 ne

constitue pas à lui seul une preuve suffisante et qu'il appartient à la partie requérante de démontrer concrètement, plan de gestion par plan de gestion, un éventuel risque d'atteinte à un site Natura 2000, ce qu'elle s'abstient de faire. Pour le surplus, elles renvoient au rapport rédigé par l'auditeur à l'occasion de la procédure en suspension.

VI.2. Examen

Sur la première branche

1. Cette branche a été jugée sérieuse dans l'arrêt n° 249.780 du 9 février 2021, au terme du raisonnement suivant :

« 1. La partie requérante se limite, au stade de la procédure en référé, à critiquer le fait que l'acte attaqué ouvre la chasse à la perdrix grise dès l'année cynégétique 2020-2021 alors que, selon ses dires, il ne prévoit l'application du dispositif mis en place par les articles 12 à 14 qu'à partir de l'année cynégétique 2022-2023. Les griefs relatifs à l'efficacité et à la pertinence du dispositif proprement dit, mis en place par les articles 12 à 14, ne sont invoqués qu'au fond. Ils ne font dès lors pas l'objet du présent examen.

2. L'article 10, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2021, prévoyait que la chasse à la perdrix grise était ouverte du 1^{er} septembre au 30 novembre.

Dans son arrêt n° 245.927 du 25 octobre 2019, précité, le Conseil d'État a jugé que cette disposition méconnaissait la directive 2009/147/CE, précitée, eu terme du raisonnement suivant :

“ Le simple fait qu'une espèce d'oiseau soit mentionnée à l'annexe II de la directive 2009/147/CE, précitée, n'implique pas nécessairement qu'elle puisse être chassée. Ces espèces ne peuvent faire l'objet d'actes de chasse, ce qui constitue une exploitation admissible, que pour autant que certaines limites soient établies et respectées, ces actes de chasse devant être compatibles avec le maintien de la population de ces espèces à un niveau satisfaisant (C.J.C.E., 8 juillet 1987, Commission/Belgique, 247/85, Rec. p. 3029, point 8).

Conformément à l'interprétation de cette directive dans le Guide pour une chasse durable, il n'est généralement pas recommandé de soumettre une espèce d'oiseau qui se trouve dans un état de conservation défavorable à la chasse, même si la chasse n'en est pas la cause ou n'y contribue pas sauf si l'autorisation de la chasse d'une espèce peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à l'objectif de remettre les populations dans un état de conservation favorable. Par conséquent, lorsque la population d'une espèce est en déclin, la chasse ne peut être considérée comme durable, et donc admissible au regard de la directive, que si elle fait partie d'un plan de gestion dûment mis en place qui fasse également intervenir la conservation de l'habitat et d'autres mesures qui ralentiront et, en fin de compte, inverseront la tendance.

La perdrix grise est mentionnée dans la Liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce 'vulnérable (VU)', ce qui signifie qu'il s'agit d'une

‘Espèce présentant un risque réel d’extinction en Wallonie’. Le commentaire de cette liste indique ce qui suit :

‘ La catégorie « vulnérable » regroupe vingt oiseaux dont le statut est lié à la faiblesse et donc à la fragilité des effectifs (14 sur 20), ou à un fort déclin (6 sur 20). S’ils présentent des populations parfois encore assez fournies, comme le Pipit farlouse, leur rapide diminution justifie pleinement ce classement’.

L’acte attaqué ne s’inscrit pas dans le cadre d’un plan de gestion destiné à enrayer le déclin de la perdrix grise. Si la note au gouvernement souligne le rôle positif des chasseurs dans la restauration des habitats naturels, l’Atlas des oiseaux nicheurs de Wallonie 2001-2007 fait état non seulement d’une pression cynégétique qui reste élevée en dépit des menaces qui pèsent sur l’espèce mais également de lâchers massifs d’oiseaux d’élevage en vue de la chasse qui posent des risques sanitaires et ont contribué, au fil des décennies, à la dilution génétique des souches régionales.

Pour apprécier l’influence de la chasse sur la conservation d’une espèce en déclin, il convient de prendre en considération l’ensemble des éléments permettant de garantir qu’elle est maintenue à un niveau supportable pour les populations d’oiseaux sauvages sans affecter négativement le rôle de l’espèce dans l’écosystème ou l’écosystème proprement dit. Des mécanismes de surveillance intégrant des informations statistiques sur les tableaux de chasse, sains et fondés sur des données scientifiques, doivent être mis en place afin de s’en assurer.

Ni le dossier administratif ni les mémoires des parties adverse et intervenantes ne permettent de contredire l’affirmation des parties requérantes selon laquelle il est impossible de distinguer, dans les prélèvements des conseils cynégétiques du petit gibier, les perdrix d’élevage de celles vivant à l’état sauvage. En se fondant uniquement sur ces prélèvements pour apprécier l’état de conservation de l’espèce, l’acte attaqué ne prend pas en considération l’impact global de la chasse qui consiste non seulement dans des prélèvements mais également dans les risques sanitaires et de dilution génétique des souches régionales liés au lâcher massif d’oiseaux d’élevage. Ce faisant, il ne permet pas de s’assurer que la pratique de la chasse respecte les principes d’une utilisation raisonnée et d’une régulation équilibrée du point de vue écologique de l’espèce d’oiseau concernée conformément à l’article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée”.

S’agissant du maintien des effets de l’arrêté du 24 mars 2016, précité, sollicité par la Région wallonne, le Conseil d’État a par ailleurs considéré ce qui suit :

“ Les deuxième et troisième moyens mettent en cause la transposition de l’article 7 de la directive 2009/147/CE, précité. Toutefois, la situation doit être envisagée différemment en ce qui concerne la sarcelle d’hiver qui, selon la liste rouge des oiseaux nicheurs 2010 est en danger critique d’extinction de celle de la perdrix grise qui est seulement vulnérable.

Pour cette dernière espèce, le risque pour la conservation n’est pas seulement lié aux prélèvements mais surtout au lâcher massif d’oiseaux d’élevage posant des risques sanitaires et de la dilution génétique des souches régionales. Or, selon un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E., 8 février 1996, Vergy, C-149/94), la directive 79/409 devenue la directive 2009/147/CE n’est pas applicable aux oiseaux nés et élevés en captivité. La Cour a estimé à ce sujet :

‘ [...] une telle extension du régime de protection ne servirait pas le souci de conservation du milieu naturel [...] ni celui de la protection à long terme et

de la gestion des ressources naturelles en tant que partie intégrante du patrimoine des peuples européens [...]’ (considérant 13).

Au regard de l’objectif de protection des oiseaux vivant naturellement à l’état sauvage que poursuit la directive 2009/147/CE, il est préférable de permettre à la saison de chasse de se poursuivre jusqu’à son terme pour permettre l’abattage des perdrix grises nées et élevées en captivité qui ont déjà été lâchées au regard des risques sanitaires et génétiques qu’elles posent pour les spécimens vivant naturellement à l’état sauvage”.

3. Dans la note au Gouvernement présentant le projet d’arrêté en première lecture qui deviendra l’acte attaqué, il est précisé ce qui suit :

“ En ce qui concerne la perdrix grise, tout le monde s’accorde pour reconnaître son déclin général, non seulement en Wallonie mais aussi partout ailleurs en Europe de l’Ouest.

Localement, des populations restent cependant encore assez bien développées chez nous, en particulier dans le Hainaut, et ce sur des territoires pourtant chassés. Ceci s’explique notamment par l’intérêt porté par les chasseurs à la conservation de l’espèce et à son habitat. Quand les chasseurs ne sont pas agriculteurs eux-mêmes, c’est souvent à la suite de leurs démarches auprès de ceux-ci que l’habitat est amélioré. Il est ainsi intéressant de relever qu’environ trois quarts des bandes ‘faune’ installées en plaine dans le cadre du programme des mesures agro-environnementales le sont à l’initiative de chasseurs soucieux d’améliorer les habitats de leurs territoires.

Cette amélioration bénéficie non seulement à la perdrix grise, mais aussi à de nombreuses autres espèces non chassées de l’avifaune des plaines (alouette, bruant proyer, ...), dont l’état de conservation n’est pas meilleur que celui de la perdrix, essentiellement aussi en raison de la dégradation générale des habitats dans les plaines cultivées.

Pour remédier à la diminution de notre petite faune de plaine, il y a donc lieu d’agir essentiellement sur la restauration du milieu, sans négliger la gestion des prédateurs et, dans une moindre mesure, sur les prélèvements cynégétiques. Il faut en effet souligner que ceux-ci sont marginaux par rapport aux autres causes de mortalité, de l’ordre de 5 à 10 %. La chasse n’est donc pas un facteur significatif de régression de la perdrix grise. Au contraire, la chasse permet de maintenir l’intérêt des acteurs cynégétiques vis-à-vis de cette espèce considérée comme une espèce patrimoniale et comme un bon baromètre de l’état environnemental de ces plaines (espèce ‘bio indicatrice’). La chasse seule peut encore motiver les chasseurs à contribuer à la restauration des habitats de la perdrix grise.

Une interdiction de la chasse réduirait à néant les efforts de nombreux gestionnaires de territoires de chasse et n’offrirait en contrepartie absolument aucune garantie d’un quelconque effet positif sur les populations de perdrix grises, que du contraire. Dans les pays ou régions où la chasse à la perdrix grise a été interdite (Région bruxelloise, Canton de Genève, Grand-Duché du Luxembourg, Pays-Bas, ...) on constate en effet que le processus d’extinction de cette espèce s’est fortement amplifié.

À titre d’illustration, il est intéressant de reprendre ici ce que l’administration forestière luxembourgeoise écrivait dans son bulletin technique N° 1 :

‘ La chasse à la perdrix a été complètement interdite à partir de l’année cynégétique 1982/83; or, sur le terrain, la Ligue luxembourgeoise pour la protection de la nature et des oiseaux a montré que les populations ont continué à régresser. Ceci montre clairement que la chasse n’était pas à la

base de la régression de la perdrix, mais que la raison principale était la détérioration de son habitat.

En conséquence, l'Administration de la Nature et des Forêts est d'avis qu'il ne faut en aucun cas prendre la même approche dans le cas du Lièvre. Une perte d'intérêt des chasseurs pour le Lièvre entraînerait certainement une réduction des mesures d'amélioration de l'habitat que certains chasseurs réalisent dans leurs lots de chasse. Or, c'est justement de telles mesures qui sont absolument requises, pour le petit gibier en général et pour le lièvre en particulier'.

Le défi à relever aujourd'hui est bien de concilier 'agriculture rentable' et 'faune sauvage' et susciter un partenariat entre chasseurs et agriculteurs est une des clés de la réussite. Il faut pousser les agriculteurs - et les chasseurs sont en première ligne pour y contribuer - à adhérer massivement au programme agro-environnemental contribuant à recréer un maillage écologique en plaine et à intégrer la protection de la biodiversité dans certains systèmes de production. Les études ont montré que ce maillage écologique était indispensable pour enrayer le déclin des populations d'oiseaux de plaine. On estime que le pourcentage de surface à dédier au maillage écologique devrait être supérieur à 7 % des surfaces cultivées pour pouvoir enrayer le déclin des espèces d'oiseaux communs en grande culture (alouettes, bruants, perdrix ...). Or, la surface du maillage écologique est souvent inférieure à 1,5 % en zone de grandes cultures...

Dans son arrêt du 25 octobre 2019, le Conseil d'État après avoir rappelé que la perdrix grise était mentionnée dans la Liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs comme étant une espèce 'vulnérable (VU)' (ce qui signifie qu'il s'agit d'une 'espèce présentant un risque réel d'extinction en Wallonie'), ne nie pas que la chasse puisse être un moteur pour encourager l'amélioration de l'habitat d'espèces comme la perdrix grise, ni même que la chasse soit marginale comme facteur de mortalité de l'espèce. Le Conseil d'État écrit en effet ceci : 'Il n'est généralement pas recommandé de soumettre une espèce d'oiseau qui se trouve dans un état de conservation défavorable à la chasse, même si la chasse n'en est pas la cause ou n'y contribue pas, sauf si l'autorisation de la chasse d'une espèce peut constituer une forte incitation à gérer les habitats et influencer sur d'autres facteurs qui participent au déclin de la population, en contribuant ainsi à l'objectif de remettre les populations dans un état de conservation favorable'.

Mais le Conseil d'État souligne aussi que 'lorsque la population d'une espèce est en déclin, la chasse ne peut être considérée comme durable, et donc admissible au regard de la directive européenne 2009/147/CE 'Oiseaux', que si elle fait partie d'un plan de gestion dûment mis en place qui fasse également intervenir la conservation de l'habitat et d'autres mesures qui ralentiront et, en fin de compte, inverseront la tendance'.

Par ailleurs, le Conseil d'État indique qu'il convient de se donner les moyens d'apprécier l'impact global de la chasse sur la conservation de la perdrix grise. Le Conseil d'État écrit ainsi que 'Pour apprécier l'influence de la chasse sur la conservation d'une espèce en déclin, il convient de prendre en considération l'ensemble des éléments permettant de garantir qu'elle est maintenue à un niveau supportable pour les populations d'oiseaux sauvages (...). Des mécanismes de surveillance intégrant des informations statistiques sur les tableaux de chasse, sains et fondés sur des données scientifiques, doivent être mis en place afin de s'en assurer'.

Or dans l'état actuel des choses, en raison notamment des lâchers de perdrix grises, les données de prélèvement ne permettent pas de tirer des conclusions sur l'état de conservation des perdrix grises et sur l'impact de la chasse. Les

conséquences de ces lâchers sur les populations sauvages ne sont pas non plus prises en compte. Le Conseil d'État constate ainsi que 'il est impossible de distinguer, dans les prélèvements des conseils cynégétiques du petit gibier, les perdrix d'élevage de celles vivant à l'état sauvage. En se fondant uniquement sur ces prélèvements pour apprécier l'état de conservation de l'espèce, l'acte attaqué ne prend pas en considération l'impact global de la chasse qui consiste non seulement dans des prélèvements mais également dans les risques sanitaires et de dilution génétique des souches régionales liés au lâcher massif d'oiseaux d'élevage'.

Et de conclure qu'au niveau des dispositions relatives à la perdrix grise, l'acte attaqué '... ne permet pas de s'assurer que la pratique de la chasse respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique de l'espèce d'oiseau concernée conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée'.

Afin de tenir compte de l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 2019 et de faire en sorte que la chasse à la perdrix grise puisse être considérée comme durable et donc admissible au regard de la directive 'Oiseaux', il est proposé, d'une part, d'obliger au baguage les oiseaux lâchés et, d'autre part et surtout, d'instaurer un plan de gestion de l'espèce au niveau de chaque conseil cynégétique agréé désireux de chasser la perdrix grise.

Si les chasseurs peuvent apporter une contribution significative à l'amélioration de la situation de la perdrix grise chez nous au travers d'un plan de gestion, l'objectivité oblige à relever que les pouvoirs publics - et en particulier la Région - ont aussi une responsabilité à assumer de leur côté en prenant toutes les mesures qui peuvent encourager à améliorer les habitats - au travers de la PAC notamment - qui peuvent garantir que les mesures déjà adoptées en faveur de ces habitats soient mieux respectées.

Le conseil cynégétique devra donc établir un tel plan de gestion, le faire approuver par l'Administration et le mettre en œuvre s'il veut continuer à chasser la perdrix grise. Ce plan de gestion fera l'objet d'un suivi sous la forme d'un rapportage annuel, également soumis à l'approbation de l'Administration.

Concernant l'impact sur le plan sanitaire et génétique de lâchers massifs, le Conseil d'État s'appuie sur des considérations générales émises dans l'atlas des oiseaux nicheurs de Wallonie.

L'ampleur des lâchers de perdrix grises en Wallonie est pourtant fort mal connue et leur impact n'a jamais été étudié en Wallonie. Ces lâchers seraient une pratique répandue pour les uns, tandis que pour les autres, la grande majorité des titulaires de droit de chasse n'y aurait pas recours. Il est en tout cas impossible d'affirmer que les lâchers massifs dommageables pour les perdrix sauvages ont eu lieu là où justement la population sauvage subsistait encore de façon significative et avait une chance de se redresser naturellement. Les spécialistes estiment en effet qu'en deçà d'un certain seuil, les populations d'oiseaux naturellement encore présentes sur un territoire donné sont de toute façon vouées à disparaître, si l'on ne fait rien. On ne dispose pas non plus d'informations concernant la qualité de l'habitat des territoires où les lâchers ont lieu ou concernant l'origine des oiseaux lâchés. On relèvera aussi qu'il y a tout de même un certain paradoxe dans le chef des opposants aux lâchers à prétendre qu'il y a des risques de dilution génétique et en même temps à avancer que les oiseaux lâchés n'ont aucune chance de survie (et donc de se reproduire).

Il importe donc d'avoir une perception beaucoup plus objective du phénomène et l'instauration d'un plan de gestion permettra déjà de répondre à une série de questions de base.

À ce stade, de la même manière que pour la gestion qualitative du cerf boisé on a donné très rapidement "carte blanche" aux conseils cynégétiques 'grand gibier', il est proposé de faire de même pour les conseils cynégétiques 'petit gibier' en ce qui concerne la politique de lâcher des perdrix grises à suivre.

En conséquence de ce qui précède, le plan de gestion comportera au minimum les éléments suivants :

1. La délimitation d'unités de gestion au sein de l'espace territorial du conseil cynégétique. Certains conseils cynégétiques sont en effet très étendus et la situation de la perdrix grise peut dès lors être très variable au sein d'un même conseil cynégétique.
2. La méthode suivie pour évaluer dans chaque unité de gestion la population de perdrix grises présente au printemps, avant les naissances.
3. La méthode suivie pour évaluer le succès de la reproduction dans chaque unité de gestion.
4. La politique suivie en matière de lâcher de perdrix, notamment l'objectif que ceux-ci poursuivent et les conditions auxquelles ils sont soumis pour éviter qu'ils n'entraînent des risques sanitaires ou qu'ils ne fassent appel à des oiseaux mal adaptés au milieu dans lequel ils sont lâchés.
5. Les normes de prélèvements qu'impose le conseil cynégétique à ses membres titulaires de droit de chasse, en fonction de l'évaluation de la population de perdrix grises présente au printemps et du succès de la reproduction.
6. Pour chaque unité de gestion, une évaluation de la qualité des habitats pour la perdrix grise et les mesures envisagées pour améliorer cette qualité.
7. Les mesures envisagées en vue de réguler les prédateurs de la perdrix grise.

La mise en œuvre de ces plans de gestion nécessitera un certain laps de temps, raison pour laquelle il est proposé que le conditionnement de la poursuite de la chasse à la perdrix grise à la détention d'un plan de gestion approuvé n'entre en vigueur qu'à partir de la saison 2022-2023.

Il est aussi proposé que le ministre ayant la chasse dans ses attributions précise dans un arrêté les éléments précités, si nécessaire, et organise la procédure à suivre pour l'introduction et l'approbation de ces plans de gestion, ainsi que pour le rapportage de leur mise en œuvre qui devra au minimum faire le point sur les éléments suivants pour chaque unité de gestion :

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, leur superficie, le nombre d'oiseaux lâchés et l'époque à laquelle les lâchers ont eu lieu.
4. Les prélèvements de perdrix grises, en distinguant le cas échéant les individus sauvages et les individus 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.

Pour terminer, il va de soi que l'obligation d'être membre d'un conseil cynégétique agréé pour pouvoir chasser la perdrix grise et le lièvre est maintenue. Les motifs qui justifient cette mesure et qui ont été rappelés plus haut, restent toujours pertinents et sont plus que jamais d'actualité en ce qui concerne la perdrix grise.

Il est également proposé de prévoir explicitement la possibilité pour les conseils cynégétiques de convenir au niveau de leurs membres de périodes

d'ouverture plus courtes, voire de ne pas du tout chasser le lièvre ou la perdrix, à l'instar de ce que font d'ailleurs déjà, sur une base strictement volontaire, certains territoires de chasse”.

4. Dans son avis n° 67.081/4 du 1^{er} avril 2020, la section de législation du Conseil d'État a formulé les remarques suivantes :

“ 3. Les dispositions relatives à la chasse à la perdrix grise
[...]

3.2. Comme l'avait fait l'article 10, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016, l'article 10, alinéa, 3^o, du projet ouvre la chasse à tir à la perdrix grise du 1^{er} septembre au 30 novembre.

En vue de tenir compte des enseignements de l'arrêt précité du Conseil d'État, l'article 12 prévoit qu'«[à] partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse à la perdrix grise est uniquement ouverte sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé disposant d'un plan de gestion triennal de l'espèce approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement’.

Le paragraphe 2 de l'article 12 fixe comme suit le contenu minimum du plan de gestion : [...].

En outre, l'article 13 prévoit qu'«[à] partir de l'année cynégétique 2023-2024, la chasse à la perdrix grise est ouverte uniquement sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé disposant d'un plan de gestion triennal de l'espèce et d'un rapport sur l'application de son plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement’.

Le paragraphe 2 de l'article 13 fixe comme suit le contenu minimum du rapport : [...].

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) Eu égard aux motifs qui ont conduit le Conseil d'État à juger que l'article 10, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2016 méconnaissait la directive 2009/147/CE, le dispositif que mettent en place les articles 12 à 14 du projet peut, dans son principe, être considéré comme permettant à la Région wallonne de ne pas s'exposer à une critique analogue.

Toutefois, en ouvrant la chasse à la perdrix grise dès l'année cynégétique 2020-2021 et en ne prévoyant l'application du dispositif mis en place par les articles 12 à 14 qu'à partir de l'année cynégétique 2022-2023 en ce qui concerne le plan de gestion et à partir de l'année cynégétique 2023-2024 en ce qui concerne le rapport annuel sur l'application de ce plan, le projet risque fort d'être jugé contraire à la directive 2009/147/CE pour la période antérieure à l'application de ce dispositif, et ce même si, pour reprendre les termes utilisés dans la note au Gouvernement, «[l]a mise en œuvre de ces plans de gestion nécessitera un certain laps de temps’.

Le projet sera revu en conséquence.

[...]”.

5. Dans la note au Gouvernement présentant le projet d'arrêté en deuxième lecture qui deviendra l'acte attaqué, il est répondu comme suit à cette observation de la section de législation :

“ D'une façon générale, afin de mieux faire ressortir les intentions du Gouvernement, le projet a été rédigé de telle manière à mieux faire apparaître que la perdrix ne peut plus être chassée si elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'un plan de gestion de l'espèce.

Il est cependant totalement impossible d'élaborer avec un minimum de sérieux de tels plans de gestion d'ici le début de la prochaine saison de chasse et encore moins évidemment de s'assurer du bon suivi de ces plans. Le projet présenté et approuvé par le Gouvernement en première lecture prévoyait la mise en route des plans de gestion à partir de l'année cynégétique 2022-2023,

ce qui était un laps de temps raisonnable sachant que l'on estime *a priori* à une quarantaine le nombre de plans à élaborer par les conseils cynégétiques et à approuver par l'administration.

Interdire la chasse endéans la mise en œuvre de ces plans, c'est très clairement prendre le risque de décourager, voire de mettre en difficulté les chasseurs, auxquels on demande, au travers de ce projet d'arrêté, des efforts jamais demandés auparavant et très significatifs. Cela pourrait se traduire par l'abandon définitif de la chasse à la perdrix grise sur de nombreux territoires, alors que la Région a soutenu dans le cadre du recours introduit contre l'arrêté quinquennal du 24 mars 2016 que le maintien de l'ouverture de la chasse à la perdrix était de nature à soutenir des efforts d'amélioration du milieu en faveur de cette espèce, la dégradation du milieu étant le principal facteur responsable de la régression de la perdrix grise. Le Conseil d'État a d'ailleurs acté que le Guide pour une chasse durable rédigé à l'initiative de la Commission européenne dans le cadre de l'application de la directive 2009/147 /CE, reconnaissait la valeur de l'argument.

Afin malgré tout d'atténuer le risque que le projet ne soit encore jugé contraire à la directive, il est proposé au Gouvernement d'avancer la mise en route de ces plans d'un an”.

6. L'acte attaqué prévoit notamment ce qui suit concernant la chasse à la perdrix grise :

“ Art. 10. Les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse à tir au petit gibier sont fixées comme suit :

[...]

3^o pour la perdrix grise : du 1^{er} septembre au 30 novembre;

[...].

La chasse à la perdrix grise et la chasse au lièvre sont uniquement autorisées sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé.

Le règlement d'ordre intérieur d'un conseil cynégétique agréé peut interdire la chasse de la perdrix grise et du lièvre sur les territoires associés ou restreindre les périodes mentionnées à l'alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o.

[...]

Art. 12. § 1^{er}. À partir de l'année cynégétique 2021-2022, la chasse à la perdrix grise est fermée, sauf sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé disposant d'un plan de gestion triennal de l'espèce approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

[...]

Art. 13. § 1^{er}. À partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse à la perdrix grise est fermée sur les territoires visés à l'article 12 si un rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente n'a pas été approuvé par le directeur général du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

[...].”.

7. Ce faisant, l'acte attaqué ouvre de manière inconditionnelle la chasse à la perdrix grise pour l'année cynégétique 2020-2021. Aucune condition n'est prévue, pas même au regard du lâcher d'oiseaux d'élevage. Le dispositif mis en place par les articles 12 à 14 de l'acte attaqué ne sera en effet d'application qu'à partir de l'année cynégétique 2021-2022 en ce qui concerne le plan de gestion, et à partir de l'année cynégétique 2022-2023 en ce qui concerne le rapport annuel sur l'application de ce plan.

Dès lors, en l'absence d'un mécanisme permettant d'apprécier l'influence de la chasse sur la conservation de la perdrix grise, espèce en déclin, il y a lieu de conclure que, s'agissant de l'année cynégétique 2020-2021, l'acte attaqué ne prend pas en considération l'impact global de la chasse qui consiste non seulement dans des prélèvements mais également dans les risques sanitaires et de dilution génétique des souches régionales liés au lâcher massif d'oiseaux d'élevage. Ce faisant, il ne permet pas de s'assurer, pour cette année, que la pratique de la chasse respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique de l'espèce d'oiseau concernée conformément à l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE, précitée.

L'argumentation selon laquelle il n'y aurait pas lieu d'interdire la chasse à la perdrix grise pendant l'année cynégétique 2020-2021 de crainte de décourager les chasseurs dans leurs efforts fournis en ce qui concerne l'amélioration des habitats de l'espèce, n'est pas suffisante pour justifier l'autorisation, sans condition autre que temporelle, de la chasse à la perdrix grise durant cette année. D'une part, cet argument avait déjà été soulevé à l'occasion du litige ayant donné lieu à l'arrêt n° 245.927, précité, et n'a pas été retenu. À cet égard, il y a lieu de relever que le maintien des effets de la disposition concernée avait uniquement été ordonné en vue de permettre l'abattage des perdrix grises nées et élevées en captivité qui avaient déjà été lâchées, au regard des risques sanitaires et génétiques qu'elles posent pour les spécimens vivant naturellement à l'état sauvage. D'autre part, il n'est pas établi que la Région wallonne ne dispose pas d'autres moyens que la chasse permettant l'amélioration desdits habitats, et ce d'autant plus que, comme le précise la partie adverse dans sa note d'observations, si certains chasseurs sont propriétaires des terres sur lesquelles ils chassent, une majorité ne sont que locataires du droit de chasse et n'ont pas la maîtrise du sol, même s'ils peuvent inciter les exploitants et les propriétaires à améliorer cet habitat.

Dans cette mesure, le moyen est sérieux en sa première branche, s'agissant de l'année cynégétique 2020-2021 ».

Sur le fond, les parties adverse et intervenantes ne font valoir aucun nouvel argument qui serait de nature à invalider l'examen qui précède et à aboutir à une autre conclusion. Par conséquent, il convient de confirmer les motifs qui précèdent.

Dans cette mesure, le moyen est fondé en sa première branche, en tant que l'acte attaqué autorise de manière inconditionnelle la chasse à la perdrix grise durant l'année cynégétique 2020-2021.

2. La partie requérante dispose d'un intérêt à voir l'illégalité précitée constatée et ce bien que l'année cynégétique concernée soit écoulée. La disposition en cause, insérée dans un acte réglementaire, a en effet sorti ses effets pendant cette période et, en l'absence de tout dispositif encadrant la chasse à la perdrix, son

exécution a pu porter atteinte à l'objet social de l'intéressée, laquelle a intérêt à voir cette atteinte reconnue.

3. S'agissant de la critique relative à l'efficacité et à la pertinence du système mis en place aux articles 12 à 14 de l'acte attaqué, il y a lieu de relever que la partie requérante ne développe pas sa critique en termes de requête, se référant uniquement à des avis émis par un ornithologue qu'elle produit en annexe à son recours. Dans son mémoire en réplique, elle se limite à critiquer le fait qu'aucune superficie minimale n'est précisée s'agissant des unités de gestion alors qu'en Région flamande, elle serait de 1.000 ha minimum et considère qu'un tel système différencié et éclaté vise à rendre très complexe le contrôle extérieur et notamment juridictionnel. Cette critique n'est pas autrement étayée par des éléments concrets. La partie requérante n'allègue pas et n'établit pas, en outre que, ce faisant, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Or, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer sa propre appréciation à celle de la partie adverse, sous réserve de l'établissement d'une erreur manifeste. Les autres arguments développés dans le mémoire en réplique tendent à démontrer que la seule alternative en l'espèce est d'interdire purement et simplement la chasse à la perdrix grise. Ces critiques ne sont cependant pas suffisamment précises pour permettre de comprendre les raisons pour lesquelles la chasse à la perdrix, telle qu'autorisée moyennant le respect du système mis en place aux articles 12 à 14 de l'acte attaqué, est contraire à l'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, de la directive 2019/147/CE. Le moyen est irrecevable à cet égard.

Quant à la demande d'expertise formulée par la partie requérante, il y a lieu de rappeler que l'expertise est une mesure d'instruction par laquelle une juridiction ou un de ses organes charge une personne de l'éclairer sur des éléments techniques dont il n'a pas la maîtrise. Exceptionnelle au contentieux administratif, elle ne peut avoir pour objet d'informer le juge sur le droit ou de le conduire à substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative.

En l'espèce, la demande, telle que formulée, n'a pas pour objet d'éclairer le Conseil d'État sur des éléments techniques dont il n'a pas la maîtrise mais bien de juger de la conformité d'un système mis en place par la réglementation en cause avec la législation européenne applicable. Une telle mesure d'instruction tend par conséquent à substituer un expert ou un collègue d'experts au juge mis en place par la législation ou, à tout le moins, à informer ce dernier sur le droit, ce qui ne peut pas être admis. Il n'y a dès lors pas lieu d'y faire droit.

4. Il résulte de ce qui précède que la première branche du deuxième moyen est fondée, uniquement en tant que l'acte attaqué autorise de manière inconditionnelle la chasse à la perdrix grise durant l'année cynégétique 2020-2021.

Sur la deuxième branche

5. Cette branche n'a pas été jugée sérieuse dans l'arrêt n° 249.780 précité pour les motifs suivants :

« L'article 7 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 (ci-après "Convention d'Aarhus") a trait à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatives à l'environnement. Il est rédigé comme suit :

“ Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement”.

En tant qu'elle est prise de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, la deuxième branche du moyen est irrecevable dans la mesure où cette disposition ne possède pas les caractéristiques qui lui confèreraient un effet direct dans l'ordre juridique interne.

En effet, les termes de cette disposition ne permettent pas d'y voir des obligations claires, précises et non subordonnées dans leur exécution ou dans leurs effets à l'intervention d'un acte ultérieur. L'application de cet article 7 dépend de plusieurs options à prendre par l'État, notamment quant au public concerné, quant aux modalités de la participation dans un cadre “transparent et équitable” et quant aux informations nécessaires.

Pour le surplus, le moyen est irrecevable en ce qu'il n'est pas possible de discerner avec un minimum de précision quelle règle de droit européen aurait été transgressée ni quelle est la disposition de l'acte attaqué qui est concernée par ce grief.

En conclusion, la deuxième branche du moyen est irrecevable et n'est donc pas sérieuse ».

6. La partie requérante renvoie dans son mémoire en réplique au rapport de l'auditeur déposé dans le cadre de l'examen de la demande de suspension, mais n'ajoute aucun argument qui justifie de s'écarter de l'examen qui précède.

Elle sollicite, au stade de son mémoire en réplique, que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 1^{er}ter de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, applicable en Région wallonne, en ce qu'il permet de soumettre l'ouverture de la chasse à une espèce à l'établissement d'un plan triennal de gestion de ladite espèce est-il conforme aux articles 7bis et 23 de la Constitution, combiné à l'article 7 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus

décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement, lorsqu'il ne soumet pas l'élaboration de ce plan de gestion à la participation du public? ».

Or aucune des dispositions citées dans cette question préjudicielle, autre que l'article 7 de la Convention d'Aarhus précité, n'est visée dans le moyen formulé dans la requête.

En outre, les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et à la participation du public ne constituent pas, dans leur ensemble, des dispositions d'ordre public. Malgré l'intérêt de la protection de l'environnement dans la hiérarchie des préoccupations sociales, il ne peut être admis que toutes les dispositions invoquées concernent des valeurs essentielles de la vie en société et touchent de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit.

Par ailleurs, l'article 1^{er}ter de la loi du 28 février 1882, précitée, tel qu'applicable en Région wallonne, dispose comme suit :

« Dans la Région wallonne, le Gouvernement fixe, après avis du pôle “Ruralité”, section “Chasse” puis concertation avec les autres Gouvernements régionaux et les Gouvernements des États du Benelux, pour une période de cinq ans, pour l'ensemble ou une partie de son territoire, pour chaque catégorie, espèce, type ou sexe de gibier et pour chaque mode et procédé de chasse, les dates de l'ouverture, de la clôture ou de la suspension de la chasse.
Si la situation sanitaire, biologique ou météorologique le justifie, le Gouvernement peut, après avis du pôle “Ruralité”, section “Chasse”, modifier pour une année cynégétique les dispositions arrêtées en vertu de l'alinéa 1^{er}.
Dans un périmètre déterminé, le Gouvernement, aux conditions qu'il fixe, peut déroger aux dispositions arrêtées en vertu des alinéas 1^{er} et 2, en faveur des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé par lui.
Les arrêtés relatifs à l'ouverture et à la fermeture de la chasse sont publiés trente jours au moins avant la date des époques fixées ».

Cet article, s'il n'exclut pas la modalisation des périodes d'ouverture, de clôture ou de suspension de la chasse, n'en règle pas pour autant les modalités pratiques et ne prévoit pas lui-même l'établissement de plans triennaux de gestion de certaines espèces. La partie requérante n'établit pas que le principe de la participation du public, pour autant que celle-ci soit jugée nécessaire, devait être posé à ce niveau de la hiérarchie des normes. De même, la partie requérante n'avance pas d'argument de nature à établir qu'une telle lacune constitue une atteinte aux objectifs d'un développement durable tels que prévus à l'article 7bis de la Constitution ou une régression sensible du droit à la protection d'un environnement sain tel que consacré par l'article 23 Constitution.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de faire droit à la question préjudicielle telle que suggérée par la partie requérante dès lors que celle-ci est tardive, non pertinente et non nécessaire à la solution du litige.

Il en est d'autant plus ainsi que le raisonnement suivi par la partie requérante dans son dernier mémoire est difficilement compréhensible. Elle allègue ainsi « qu'il n'y a pas lieu de recourir à la notion d'effet direct dans un contentieux objectif mais de contrôler si les obligations internationales de la Belgique ne sont pas transgressées directement ou indirectement par l'acte attaqué ». Or invoquer la force normative de l'article 7 de la Convention d'Aarhus précité, comme le fait la partie requérante, pour estimer que celui-ci a été directement violé par l'acte attaqué revient à invoquer un critère objectif de l'effet direct d'une disposition internationale dans l'ordre juridique interne. Ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt n° 249.780 précité, l'application de cet article 7 dépend de plusieurs options à prendre par l'État signataire, notamment quant au public concerné, quant aux modalités de la participation dans un cadre « transparent et équitable » et quant aux informations nécessaires. Partant, il ne peut être considéré comme étant directement applicable dans l'ordre juridique interne.

Le moyen est irrecevable en sa seconde branche en tant qu'il est pris de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

7. S'agissant de l'évaluation des incidences à laquelle, selon la partie requérante, les futurs plans de gestion doivent être soumis au cours de leur élaboration, le Conseil d'État, dans son arrêt n° 249.780 du 9 février 2021 statuant sur la demande de suspension, a jugé le moyen irrecevable, estimant « qu'il n'est pas possible de discerner avec un minimum de précision quelle règle de droit européen aurait été transgressée ni quelle est la disposition de l'acte attaqué qui est concernée par ce grief ».

La partie requérante, dans son mémoire en réplique, ne donne aucune explication à cet égard, se limitant à suggérer que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'élaboration d'un plan de gestion triennal de la perdrix grise, espèce agricole, est-elle soumise à la Directive 2001/42/CE en ce qu'il aurait une incidence environnementale notable sur le secteur agricole? ».

Le moyen, tel que développé, n'est cependant pas suffisamment précis pour démontrer qu'une telle question préjudicielle est pertinente pour la solution du litige. Ainsi, la partie requérante n'établit pas que les plans de gestion visés aux articles 12 à 14 de l'acte attaqué constituent un plan ou un programme au sens de l'article 2, sous a), de la directive 2001/42/CE, précitée. De même, il n'est pas démontré que le fait que l'acte attaqué, qui ressortit au secteur de la chasse et ne relève donc pas d'un des secteurs mentionnés à l'article 3, § 2, sous a), de la

directive 2001/42/CE, puisse avoir une influence sur le secteur de l'agriculture a pour conséquence qu'il relève effectivement de ce secteur. Enfin, la partie requérante n'expose pas en quoi l'acte attaqué, quand bien même il pourrait être considéré comme relevant du secteur de l'agriculture, définit le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir.

8. La deuxième branche du deuxième moyen est irrecevable.

9. Le deuxième moyen n'est fondé que dans sa première branche et dans la mesure indiquée ci-avant.

VII. Troisième moyen

La partie requérante s'en désiste dans son dernier mémoire, de sorte qu'il n'y a pas lieu de l'examiner.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

1. Dans sa requête, la partie requérante demande que « les dépens s[oient] liquidés à la somme de 700 € (ou 840 €) + 220 € à mettre à charge de la partie adverse ».

Dans son mémoire en réplique, elle estime que la complexité de l'affaire « ayant débouché sur un rapport de 68 pages » nécessite que soit prévue l'indemnité de procédure maximale soit 1.680 euros à laquelle il faut ajouter 220 euros de droits de greffe.

Dans son dernier mémoire, elle indique que « les dépens se montent à 920 € à charge de la partie adverse ».

2. En l'espèce, il a lieu d'accorder une indemnité de procédure de 840 euros, conformément à l'article 67,§§1^{er} et 2, du règlement général de procédure qui prévoit que le montant de base de 700 euros est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension.

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

Article 1^{er}

Sont annulés l'article 10, alinéa 1^{er}, 3°, en ce qui concerne l'année cynégétique 2020-2021, l'article 15, 4°, et l'article 25, alinéa 2, 4°, 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.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise 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, en audience publique de la XIII^e chambre, le 30 mars 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux