

**C.E., 9 février 2021, ASBL LRBPO,
n° 249.780**

Chasse – Demande de suspension et d'annulation de l'AGW fixant les dates d'ouverture, de suspension et de clôture de la chasse entre 2020 et 2025 – Sarcelle d'hiver – Perdrix grise – Espèces menacées – Principes d'une chasse durable – Article 7.4 de la Directive Oiseaux – Article 7 de la Convention d'Aarhus – Effet direct (non) – Article 7bis de la Constitution (imprécision du grief)

La réglementation de la chasse à la sarcelle d'hiver et à la perdrix grise, malgré les adaptations apportées par le Gouvernement en 2020, ne respecte toujours pas, *prima facie*, les principes d'une chasse durable au sens de la Directive Oiseaux

Dans cette affaire, l'association de protection des oiseaux LRBPO avait introduit une demande de suspension et d'annulation de l'AGW du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025. Ce recours s'inscrivait dans le sillage de la suspension et de l'annulation de l'AGW du 24 mars 2016, fixant ces dates pour la période 2016-2021 par un arrêt du 25 octobre 2019¹. L'un des moyens était pris de la violation de la Directive Oiseaux² concernant la perdrix grise (sédentaire en Wallonie) et la sarcelle d'hiver (migrateur et nicheur en Wallonie)³.

Dans la présente affaire, le recours était intenté contre l'arrêté quinquennal 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. Cet arrêté maintient la chasse à la sarcelle d'hiver pour les cinq années à venir mais en retardant l'ouverture de la chasse de 15 jours (1^{er} novembre – 31 janvier), en vue d'assurer que les prélèvements ne concernent que des migrateurs et non des oiseaux nés en Wallonie. La chasse à la perdrix grise ne peut être ouverte, pour sa part, que sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé. Comme l'imposait le Conseil d'Etat dans son arrêté de 2019, l'article 12 de l'arrêté exige désormais, pour pouvoir chasser la perdrix à partir de l'année cynégétique 2021-2022, l'adoption au niveau du conseil cynégétique d'un « plan de gestion triennal de l'espèce » approuvé par le Directeur général de la DGO3. A partir de l'année cynégétique 2022-2023, la chasse doit être fermée si un

rapport sur l'application du plan n'est pas approuvé par la même autorité.

Le premier moyen était pris de la violation de l'article 7, § 4, de la Directive Oiseaux⁴, que dénonçait la Section de législation dans son avis sur le projet d'arrêté, concernant la chasse à la sarcelle d'hiver. La partie requérante s'interrogeait sur l'efficacité d'une réduction de 15 jours de la période de chasse pour éviter que la population 'wallonne' de sarcelles, en grand danger, soit affectée par la chasse. Elle mettait en évidence que des jeunes en errance postnuptiale restaient sur le territoire wallon pendant toute ou partie de la période de chasse, ce qui avait un impact sur la population résidente en Wallonie.

En s'appuyant, entre autres, sur l'avis de la Section de législation et sur le Guide de la chasse durable, le Conseil d'Etat constate que la sarcelle est toujours classée « en danger critique » dans la liste rouge 2010 des oiseaux nicheurs en Wallonie et reprise à l'annexe XI de la loi. Il en déduit que, malgré une évolution positive de la population wallonne dans les Hautes-Fagnes, l'espèce encourt toujours un « risque d'extinction » en Région wallonne. Les données reprises dans la littérature plus récente (2016) indiquant que l'espèce ne devait plus être classée comme espèce « en danger critique d'extinction » ne signifient pas pour autant, selon le Conseil d'Etat, « qu'elle ne doit 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 ajoute 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 (...) ». Le Conseil d'Etat rejette également l'argument selon lequel il ne serait pas pertinent de se focaliser sur la population wallonne de la sarcelle eu égard à sa population européenne, dans la mesure où le Guide de la chasse durable de la Commission distingue lui-même oiseaux nicheurs, de passage et hivernant. Il relève en outre qu'aucune « priorité de conservation » n'a été établie en Région wallonne pour autoriser de porter atteinte aux oiseaux nicheurs. Selon lui, l'article 7, § 1^{er}, de la Directive Oiseaux impose aux Etats membres de 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 » et en ce sens, « 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

1. C.E., n° 235.987 du 4 octobre 2016 (*Amén.*, 2017/2, refl. J.F. NEURAY, p. 133) et C.E., n° 245.927 du 25 octobre 2019, *ASBL LRBPO et crts (J.L.M.B., 2020, liv. 22, 1028-1040, obs. A. PIRSON et Z. VROLIX)*.

2. Le Conseil d'Etat avait également accueilli un moyen pris de la violation du principe de standstill, à défaut d'un « motif d'intérêt général admissible » justifiant que les chasseurs puissent déranger la faune pendant ces heures. Les effets de l'arrêté, sauf en ce qui concernait ce type de chasse, avaient été maintenus jusqu'au 30 juin 2020 pour éviter que l'absence d'une réglementation n'ait des effets néfastes pour la faune.

3. Le Conseil d'Etat avait conclu que, lorsque la population d'une espèce est en déclin, sa 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 ». Il revenait à la Région wallonne de récolter des données statistiques sur les tableaux de chasse pour fonder sa décision d'ouvrir la chasse à une telle espèce, en l'occurrence la perdrix grise. A propos de la sarcelle d'hiver, reprise comme espèce en danger critique d'extinction dans la Liste rouge des oiseaux nicheurs en Wallonie et comme oiseau « nicheur menacé d'extinction » à l'annexe XI de la loi sur la conservation de la nature, le Conseil d'Etat avait jugé que l'ouverture de sa chasse était problématique, eu égard entre autres à l'impossibilité pour l'autorité et les chasseurs de pouvoir faire la distinction entre les sarcelles en hivernage (régulières et n'influençant pas la population wallonne) et les sarcelles nicheuses en Wallonie (au bord de l'extinction).

4. Selon cette disposition, « Les Etats membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2 (...) ». Selon l'article 2, « Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles. »



wallonne ». Il rejette ainsi l'argument fréquemment invoqué mais quelque peu fallacieux de l'échelle locale de l'atteinte, alors qu'à l'échelle globale l'atteinte serait non significative. Le Conseil d'Etat considère enfin que retarder l'ouverture de la chasse de 15 jours n'est pas suffisant pour exclure la présence d'oiseaux 'wallons'.

Le Conseil d'Etat juge, par conséquent, que, *prima facie*, « 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 », qui renvoie aux objectifs de la directive. Le Conseil d'Etat fait ainsi application directe de cette disposition de la Directive Oiseaux – sans vérifier explicitement son caractère précis et inconditionnel – et sanctionne le Gouvernement pour avoir violé cette disposition.

S'agissant de la perdrix grise, le Conseil d'Etat était saisi d'un moyen pris de la violation de la même disposition, critiquant l'efficacité et la pertinence du plan de gestion triennale de la perdrix grise et du rapport soumis à approbation. Elle invoquait surtout le fait que pour la saison 2020-2021, la perdrix pourrait encore être chassée sans ce système et qu'il fallait au moins suspendre les dispositions pour les années cynégétiques 2021 à 2023. La requérante estimait également, à l'instar de la Section de législation, qu'une participation du public devrait être organisée lors de l'élaboration des plans de gestion. L'article 7bis de la Constitution était considéré comme violé eu égard à l'avis d'un ornithologue réputé jugeant la chasse de la perdrix grise non durable. Le Gouvernement estimait qu'il était impossible d'établir de façon sérieuse de tels plans de gestion (sur environ 40 territoires de conseils cynégétiques) dès le début de la prochaine saison de chasse.

Le Conseil d'Etat ne l'entend pas de cette oreille. Selon lui, « (...) 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. (...) 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'argument selon lequel le maintien de la chasse pendant la saison 2020-2021 était indispensable pour ne pas

décourager les chasseurs dans leurs efforts fournis en ce qui concerne l'amélioration des habitats de l'espèce, n'est pas jugé suffisant, entre autres parce que « 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 ».

En revanche, la branche du moyen prise de la violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui exige une participation du public à l'élaboration des plans et programmes en matière d'environnement est jugée non sérieuse, le Conseil d'Etat jugeant, comme il l'a déjà fait antérieurement, qu'il est dépourvu d'effet direct. La branche du moyen prise de la violation de l'article 7bis de la Constitution est également écartée comme non sérieuse, faute pour la requérante de préciser son grief et notamment « en quoi, concrètement, l'autorisation limitée de la chasse à la perdrix grise serait de nature à porter atteinte aux objectifs du développement durable d'une manière telle qu'elle constitue une violation de l'article 7bis de la Constitution »⁵.

Sur l'urgence, le Conseil d'Etat considère qu'elle est établie pour la sarcelle d'hiver mais pas pour la perdrix grise, l'arrêt attaqué ayant déjà sorti ses effets pour l'année cynégétique 2020. La Région wallonne sollicitait le rejet de la suspension au terme d'une balance des intérêts s'agissant de la sarcelle, eu égard au bon état de conservation des couples en Région wallonne et au caractère limité des prélèvements par rapport aux niveaux européen et paneuropéen. Le Conseil d'Etat juge que « Le fait que la sarcelle d'hiver serait dans un bon état de conservation, ce qui n'est par ailleurs pas établi ainsi que cela résulte de l'examen du premier moyen, et que les prélèvements réalisés à l'occasion de sa chasse seraient marginaux, ne sont pas de nature à démontrer que les conséquences négatives de la suspension de l'ouverture de la chasse à la sarcelle d'hiver l'emporteraient manifestement sur ses avantages ». La chasse de cette espèce est donc suspendue, tandis que la demande de suspension est rejetée concernant la perdrix grise.

Le présent arrêt illustre l'émergence d'un véritable contentieux stratégique en faveur de la biodiversité protégée au niveau international et européen par les associations de protection de la nature. L'on ne peut à cet égard que se féliciter de l'accueil par le Conseil d'Etat du moyen pris de la violation directe de l'article 7, §§ 1^{er} et 4, de la Directive Oiseaux et des principes d'une chasse durable, qui imposent au Gouvernement de prendre au sérieux l'obligation européenne de « maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles ».

Charles-Hubert BORN

5. Il aurait été intéressant, pour préciser le grief, de faire valoir que l'article 7bis de la Constitution devait, en l'espèce, être interprété à la lumière des principes de la chasse durable développé à l'article 7 de la directive Oiseaux et du Guide de la chasse durable de la Constitution. Il n'est en effet pas déraisonnable de considérer que la portée d'une telle disposition constitutionnelle doit être appréciée à la lumière du droit international et du droit européen, comme l'indiquaient les travaux préparatoires de cette révision de la Constitution.