

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.329 du 16 mai 2025

A. 237.148/XIII-9768

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

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

contre :

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

Partie intervenante :

**l'Association sans but lucratif WALLONNE DU ROYAL
SAINT-HUBERT CLUB DE BELGIQUE,**

ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

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

II. Procédure

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

Un arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022 a accueilli la requête en intervention introduite par l'ASBL wallonne du royal Saint-Hubert club de Belgique, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence, ordonné l'exécution immédiate de l'arrêt et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 26 septembre 2022 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

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 adverse et intervenante ont demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 4 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mai 2025.

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

M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Augustin Gillion, *loco* M^e Bernard Paques, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022. Il convient de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

4. La partie requérante expose que l'annulation par le Conseil d'État de la décision d'approbation du rapport aura pour effet, en vertu de l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025, que la chasse à la perdrix grise sera automatiquement fermée.

5. Une première branche est prise d'une motivation inadéquate contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs « ou, subsidiairement, d'une insuffisance ou erreur quant aux motifs ».

Elle constate que le rapport annuel du 20 mai 2022 indique qu'un total de 477 perdrix grises a été prélevé en 2021-2022, alors que le nouveau plan de gestion fait, quant à lui, état pour la même saison 2021-2022 d'un prélèvement de 828 perdrix grises. Elle estime qu'au vu de cette divergence des chiffres, l'approbation est fondée sur une motivation incompréhensible, inexacte ou des motifs faux.

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

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

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

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

B. Le mémoire en réponse

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

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

8. Subsidiairement, sur la première branche, elle indique que le nombre de perdrix grises effectivement prélevé est de 828, comme indiqué dans le plan de gestion 2022-2025. À la suite de l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022, ayant jugé cette branche sérieuse, elle maintient sa réfutation en faisant valoir qu'il y est dénoncé une motivation inadéquate ou erronée, à savoir un vice de forme, et non un « discrédit sur les documents approuvés ». Elle n'aperçoit en tout cas pas à quelle catégorie juridique susceptible d'asseoir un moyen correspond un « discrédit ». Elle indique ne trouver nulle part dans le moyen que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas statué en parfaite connaissance de cause, d'autant que le rapport était par ailleurs complet. Elle précise ne pas soutenir que cette erreur du conseil cynégétique exerce

une influence sur le nouveau plan de gestion, qui est le second acte attaqué et qu’au contraire, l’erreur du rapport a été rectifiée dans le plan de gestion de telle sorte qu’elle n’a aucune incidence dès lors que c’est le nombre le plus élevé des deux qui est pris comme point de départ du nouveau plan de gestion, ce qui ne peut pas causer grief.

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

9.2. S’agissant du deuxième grief, elle réitère que le rapport contient bien l’évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux 100 hectares, à savoir 3,37 et que cette évaluation découle de 451 couples de perdrix grises dénombrés sur une superficie de 13.390 hectares de plaine. Elle expose qu’il s’agit d’une évaluation et non d’une vérité absolue car le recensement des populations est dépendant de nombreux facteurs : météo, visibilité, état des couverts agricoles, moyens humains, nombre d’observations, nombre moyen d’adultes dans une compagnie, *etc.* Selon elle, les remarques formulées par le département de l’étude du milieu naturel et agricole (Demna) dans le courrier d’approbation du rapport ont notamment pour objectif d’améliorer cette évaluation.

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

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

C. Le mémoire en intervention

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

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

Selon elle, si une erreur matérielle apparaît dans le rapport annuel du 20 mai 2022, en ce qu'il contient une mauvaise transcription des chiffres relatifs aux perdrix grises prélevées, celle-ci n'a pas été de nature à influencer l'auteur de l'acte attaqué.

12. Sur la seconde branche, elle constate que cette branche comporte les deux arguments suivants :

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

13. En ce qui concerne le premier argument, après avoir rappelé le prescrit du premier paragraphe de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2025, elle constate que l'exécution du plan de gestion approuvé en 2021 a été suspendue par l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021. Elle en déduit qu'aucun plan de gestion n'a pu être mis en œuvre l'année précédente, sauf durant quelques jours et que, pour pouvoir introduire un nouveau plan de gestion, le conseil cynégétique a renoncé au précédent plan.

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

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

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

14.2. S'agissant de l'appréciation du nombre de couples, elle considère que la critique formulée suppose que soient déterminés le nombre d'animaux inaptes à la reproduction et le nombre de mâles par rapport au nombre de femelles. Selon elle, à moins de capturer tous les animaux présents sur le territoire du conseil cynégétique, soit des milliers d'hectares, une telle exigence est impossible à rencontrer. Du reste, elle considère que les chiffres très précis avancés par le conseil cynégétique ont permis à la partie adverse de statuer en connaissance de cause.

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

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

D. Le mémoire en réplique

15. La partie requérante ajoute que le plan de gestion 2021-2024 a été exécuté du 17 au 29 septembre 2021, *a minima* dès lors que les parties adverse et intervenante ne produisent pas de lettre de notification au conseil cynégétique

concerné le priant de respecter le dispositif de l'arrêt n° 251.657 du 29 septembre 2021. Elle estime que le simple fait d'obliger l'autorité à restaurer une analyse complète, correcte et exacte d'un nouvel et éventuel arrêté d'approbation du rapport annuel permet à l'autorité de cesser d'être dans l'erreur et éventuellement d'en tirer toute conclusion utile pour l'avenir. Elle fait valoir que le fait d'avoir corrigé certaines erreurs dans le plan de gestion approuvé qui a suivi l'approbation du rapport annuel de gestion ne suffit pas à purger le rapport annuel des erreurs qu'il contient. Elle relève que le nombre de perdrix grises prélevées durant une saison cynégétique est un élément capital et que, chronologiquement, l'approbation du rapport annuel précède l'approbation d'un nouveau plan de gestion, alors qu'elle soutient que rien n'indique que l'autorité ait fait les liens nécessaires. Elle estime que le mémoire en intervention est contradictoire et méconnaît le concept d'unité de gestion et de plan de gestion.

IV.2. Examen

16. Par l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022, rendu sur la demande de suspension, il a été jugé ce qui suit sur le premier moyen :

« Sur la recevabilité

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

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

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

L'exception n'est pas accueillie.

Sur le fond

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

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

Prima facie, la première branche du moyen est sérieuse.

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

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

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

Le directeur général refuse d'approuver le rapport si celui-ci est incomplet ou s'il apparaît que les conditions fixées dans le plan de gestion ne sont pas respectées.

2. Le rapport visé au § 1^{er} fournit au minimum les informations suivantes pour chaque unité de gestion et pour l'année cynégétique écoulée :

- 1° l'évaluation du nombre moyen de couples reproducteurs aux cent hectares ;
- 2° l'évaluation du succès de la reproduction ;
- 3° Pour chaque territoire ayant procédé à des lâchers de perdrix, le nombre d'oiseaux lâchés, la superficie du territoire et l'époque à laquelle les lâchers ont eu lieu ;

- 4° les prélèvements de perdrix grises, en distinguant le cas échéant les oiseaux sauvages et les oiseaux lâchés ;
- 5° les améliorations de l'habitat en faveur de la perdrix grise ;
- 6° les prélèvements des prédateurs de la perdrix grise, en distinguant les espèces concernées et les méthodes utilisées”.

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

“ Conformément à l'article 7 de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans, j'approuve le rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise que vous avez introduit pour l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut pour l'année cynégétique 2021-2022.

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

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

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

Or, les données soumises posent question. Ainsi, la surface retenue pour effectuer les calculs est la surface de plaine couvrant l'ensemble des 99 territoires, soit

13.390 ha. Selon le rapport, seuls 48 territoires, non autrement mentionnés, ont complété le rapport annuel type. Par conséquent, les comptages mentionnés ne concernent que ces 48 territoires. Des données sont potentiellement manquantes concernant les 51 autres territoires qui tous font partie de l'unité de gestion. Ainsi, il est précisé en page 2 du rapport que "Le territoire n° 80 a procédé également au lâcher de 800 perdreaux sans avoir adhéré au plan de gestion", alors que, comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 69.348/4 du 2 juin 2021, mais également la partie adverse dans sa décision du 17 août 2021 approuvant le précédent plan de gestion du conseil cynégétique concerné, "tous les territoires du conseil cynégétique sont censés participer au plan de gestion, qu'ils décident ou non de chasser la perdrix grise, qu'ils abritent encore ou non cette espèce".

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

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

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

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

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

17.1. Sur la première branche, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle entend circonscrire sa portée à un vice de forme, alors qu'outre la motivation formelle, la partie requérante critique, aux termes de sa requête, une erreur dans les motifs de l'acte attaqué en ce qui concerne les chiffres des perdrix grises prélevées durant la saison 2021-2022.

De tels chiffres sont des données qui doivent figurer dans le rapport, conformément à l'article 13, § 2, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité, sachant qu'en vertu de l'alinéa 2 du paragraphe premier de cette même disposition, « le directeur général refuse d'approuver le rapport si celui-ci est incomplet ou s'il apparaît que les conditions fixées dans le plan de gestion ne sont pas respectées ».

À la lecture du dossier administratif, il ressort que des nombres différents ont été fournis quant aux prélèvements de perdrix grises effectués, d'une part, dans le rapport, d'autre part, dans le nouveau plan de gestion. Aucun élément de l'acte attaqué ou du dossier administratif ne permet d'éclairer cette contradiction. Si la rubrique du rapport annuel relative aux prélèvements est bien complétée, son exactitude est mise en cause par le contenu du dossier administratif. La motivation de l'acte attaqué, qui ne lève pas cette contradiction, peut être considérée comme

insuffisante ou lacunaire à cet égard et ne permet pas de vérifier que l'acte a été précédé d'un examen des circonstances de l'espèce et que, par conséquent, son auteur a été en mesure de statuer en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, l'acte d'approbation du rapport annuel 2021-2022, lequel porte sur l'exécution du plan de gestion 2021-2024, et l'acte d'approbation du nouveau plan de gestion 2022-2025 sont deux actes distincts, bien que contenus dans un même *instrumentum*. Il n'est pas nécessaire, pour conclure à l'annulation du premier, d'établir que son illégalité a eu une influence sur le second.

Il s'ensuit que rien ne justifie de s'écarter de ce qui a été jugé sur la première branche du moyen par l'arrêt précité.

La première branche du moyen est fondée.

17.2. Sur la seconde branche, les écrits de procédure postérieurs à l'arrêt n° 254.528 précité ne contiennent aucun argument qui justifie que l'on se départisse de ce qui a été jugé au provisoire.

Il en résulte que la seconde branche du moyen est fondée en ses deuxième et troisième griefs.

17.3. Le premier moyen est fondé en ses deux branches, dans la mesure qui précède.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

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

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

19. La partie requérante considère également que l'acte attaqué tolère « qu'une partie des oiseaux lâchés puisse être tirée dès l'année en cours », ceci en raison de la formulation figurant à la page 10 du nouveau plan de gestion de 2022-2025, point 5.4.3, selon lequel « pour le cas où il y a des lâchers en vue du repeuplement et des perdrix naturellement présentes ou issues de repeuplements d'années antérieures, on ne pourra chasser la perdrix sur le territoire en question au moyen durant la période de la première ouverture qui suit directement le lâcher ».

B. Le mémoire en réponse

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

En réponse à l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022 statuant en référé, elle souligne que le plan approuvé par l'acte attaqué prévoit un échelonnement puisqu'il prescrit que la chasse à la perdrix grise sur l'ensemble d'un territoire ayant fait l'objet d'un repeuplement « ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la 1^{ère} ouverture qui suit directement le lâcher ». Elle expose qu'un échelonnement est prescrit mais que la partie requérante se plaint de ce que, selon elle, il serait insuffisant, ce qui ressortit au pouvoir discrétionnaire de la partie adverse.

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

Elle expose qu'on ne peut pas exclure, par ailleurs, que des lâchers de repeuplement aient encore lieu les années ultérieures, ce qui impliquerait d'à nouveau et d'office interdire la chasse. Or, dans le cadre d'opérations de

repeuplement, la réalisation de plusieurs lâchers annuels successifs est au contraire conseillée.

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

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

C. Le mémoire en intervention

21. La partie intervenante rappelle que la note n° 4 publiée en juillet 2020 par le Demna à propos du repeuplement de la perdrix grise constitue une « note d'information pour l'appui à la mise en œuvre des plans de gestion de la perdrix grise prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2020 au 30 juillet 2025 ». Elle en déduit qu'il s'agit d'un outil dépourvu de force contraignante qui ne peut être considéré comme un avis au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, à la suite duquel la partie adverse serait tenue de motiver son acte dans l'hypothèse où elle s'en écarte.

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

V.2. Examen

16. Par l'arrêt n° 254.528 du 16 septembre 2022, rendu sur la demande de suspension de l'acte attaqué, il a été jugé ce qui suit sur le troisième moyen :

- « L'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020, précité, prévoit que le plan de gestion triennal comprend au minimum "la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises".

L'article 12, § 2, alinéa 2, du même arrêté dispose comme suit :

- “ La politique visée à l'alinéa 1^{er}, 4° consiste soit :
- 1° à abandonner totalement les lâchers de perdrix grises, quels qu'ils soient ;
 - 2° à maintenir ces lâchers en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant le respect des conditions minimales suivantes :
- a) les lâchers doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement”.

Le plan de gestion litigieux prévoit notamment ce qui suit :

- “ Le conseil cynégétique accepte le lâcher de perdrix grises. Si le repeuplement n'est pas obligatoire mais est laissé au libre choix de chaque titulaire d'un droit de chasse, membre du conseil cynégétique. [...]
- Il ne peut lâcher uniquement pour repeupler son territoire ou en renforcer les populations présentes. Dès lors, la chasse à la perdrix ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la 1ère ouverture qui suit directement le lâcher”.

L'acte attaqué contient la motivation suivante :

- “ Conformément à l'article 4 de l'arrêté ministériel précité, j'approuve le nouveau plan de gestion triennal de la perdrix grise que vous avez introduit pour l'Unité de gestion cynégétique de la Vallée de l'Escaut pour les années cynégétiques 2022-2023 à 2024-2025. Ce nouveau plan reçoit une très bonne évaluation. Je relève notamment que le titulaire de droit de chasse ne peut lâcher uniquement pour repeupler son territoire ou en renforcer les populations présentes. Dès lors, la chasse à la perdrix ne sera pas autorisée sur le territoire en question, au moins durant la période de la première ouverture qui suit directement le lâcher”.

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

Dans sa note 4 intitulée “Repeuplements”, laquelle, pour rappel, a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion, le DEMNA recommande, au titre des conditions de réussite d'un repeuplement, que “les lâchers [soient] échelonnés sur plusieurs années (minimum 2 ans, 4 ou 5 ans si possible), afin d'aider à surmonter les variations annuelles du climat et les impacts de perturbations naturelles occasionnelles. Les lâchers répétés permettent aussi aux derniers oiseaux arrivants de profiter de l'expérience des spécimens lâchés précédemment”. S'agissant des prélèvements cynégétiques, il recommande que “les prélèvements [soient] totalement arrêtés pendant toute la durée du repeuplement, soit 2 à 5 ans”.

Si, à première vue, il n'apparaît pas de cette note que tout lâcher de perdrix grise doive nécessairement être suivi d'une interdiction de prélèvement pendant une période de deux à cinq ans, ladite note préconise néanmoins l'échelonnement des lâchers sur plusieurs années et donc, par voie de conséquence, une interdiction de prélèvement durant la période de repeuplement, soit pendant deux à cinq ans.

En l'espèce, l'acte attaqué ne contient aucune prescription s'agissant de l'échelonnement des lâchers sur une certaine période et ce, alors que le plan de gestion qu'il approuve ne règle pas, à première vue, cette problématique.

La note du DEMNA constitue un avis et figure au dossier administratif. Il n'est pas contesté qu'elle a été distribuée aux différents conseils cynégétiques pour les informer "en appui à la mise en œuvre des plans de gestion de la perdrix grise". Vu l'importance que donne cet avis, dont la partie adverse reconnaît la valeur scientifique, au critère de la durée des lâchers comme composante de la notion de repeuplement et à l'interdiction de prélèvement pendant cette durée qui en découle, il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'exposer les raisons pour lesquelles il s'écarte de son contenu, en approuvant un plan de gestion autorisant les lâchers sans pour autant prévoir un échelonnement desdits lâchers sur une certaine période. De telles raisons ne figurent ni dans l'acte attaqué, ni dans le dossier administratif.

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

17. Aucun élément postérieur à l'arrêt précité ne permet de se départir des enseignements qui précèdent, de sorte que ceux-ci doivent être confirmés.

Le troisième moyen est fondé.

VI. Publication de l'arrêt

VI.1. Thèse de la partie requérante

18. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante invite le Conseil d'État à trancher la question relative à la publication obligatoire des plans de gestion de la perdrix grise au *Moniteur belge*, par extrait ou par mention. Si elle comprend que, par un souci de rapidité, la partie adverse n'ait pas fait publier ses arrêtés d'approbation des plans de gestion triennaux de la perdrix grise au *Moniteur belge*, elle estime qu'elle devait néanmoins le faire dès lors que, quel que soit le nombre de destinataires, titulaires de territoires de chasse dans un même conseil cynégétique, un acte qui revient à autoriser la chasse, fût-elle encadrée, d'une espèce intéresse par essence la généralité des citoyens au sens de l'article 84, 1°, 2° (lire : 1°, alinéa 2), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle ajoute que « la généralité des citoyens » semble en outre concernée par la gestion d'une espèce en danger, ceci en renvoyant au concept de patrimoine commun des habitants de la Région wallonne au sens de l'article 1^{er} du livre I^{er} du Code de l'environnement, lequel inclut la diversité biologique. Elle en infère que la décision d'approbation ne peut intervenir qu'à partir de sa publication au *Moniteur belge*. Elle observe que le recours contre l'acte attaqué a fait l'objet d'une mention au *Moniteur belge* sur la base de l'article 3^{quater} du règlement général de procédure. Elle est d'avis que la publication obligatoire du recours frappant cet acte d'approbation de nature individuelle aurait dû être justifiée non pas par l'article 3^{quater} précité mais par le

fait que cet acte aurait dû initialement être publié. Par voie de conséquence, elle demande au Conseil d'État d'ordonner la publication par mention au *Moniteur belge* de l'arrêt d'annulation de l'acte attaqué.

VI.2. Examen

19. Conformément à l'article 39 du règlement général de procédure, les arrêts d'annulation sont publiés dans les mêmes formes que les actes, règlements ou décisions annulés.

20. Ni la loi du 28 février 1882 sur la chasse ni 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 ne prévoient la publicité des décisions sur les demandes d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, visés à l'article 12 de ce dernier arrêté. Il ressort toutefois implicitement de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 « fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans » que ce plan doit être notifié au conseil cynégétique concerné.

21. Par ailleurs, l'article 84, 1^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que les arrêtés des Gouvernements sont publiés au *Moniteur belge*. L'alinéa 2 de cette disposition dispose, quant à lui, que les arrêtés en question qui n'intéressent pas « la généralité des citoyens » peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au *Moniteur belge*. La généralité des citoyens peut être définie comme l'indétermination quantitative des personnes auxquelles l'acte est susceptible de s'appliquer.

En l'espèce, les actes attaqués ne sont pas un arrêté de Gouvernement ni un arrêté ministériel. En effet, il ressort de l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité que c'est le directeur général du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement qui est habilité pour adopter une telle décision.

L'article 84, 1^o, précité ne vise pas les actes adoptés par cet organe de la partie adverse, de sorte que cette disposition ne s'applique pas au cas d'espèce.

22. Il s'ensuit que le présent arrêt ne doit pas non plus faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

VII. Indemnité de procédure

23. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 992 euros. Il y a lieu de lui octroyer l'indemnité au montant de base majoré de vingt pourcents.

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

Article 1^{er}.

Sont annulées la décision d'approbation du rapport annuel sur l'exécution du plan de gestion de la perdrix grise pour l'année cynégétique 2021-2022 du conseil cynégétique de la vallée de l'Escaut et la décision d'approbation du nouveau plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2022-2025, prises le 30 juin 2022 par la directrice générale du SPW agriculture, ressources naturelles, environnement.

Article 2.

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

Les contributions prévues à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 44 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 mai 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Géraldine Rosoux,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux