

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 265.329 du 6 janvier 2026

A. 237.514/XIII-9814

En cause : **l'association sans but lucratif Ligue royale belge
pour la Protection des Oiseaux,**
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
rue place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

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

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 18 octobre 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 5 août 2022 par laquelle la directrice générale du service public de Wallonie (SPW) agriculture, ressources naturelles et environnement (ARNE) approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024 du conseil cynégétique de la Biesme.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Amaury Lecocq, *loco* M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. 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, encadre notamment la pratique de la chasse à la perdrix grise en Région wallonne.

La chasse à la perdrix grise est autorisée du 1^{er} septembre au 30 novembre sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé. Les articles 12 et 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité conditionnent la chasse à la perdrix grise, d'une part, à l'adoption, à partir de l'année cynégétique 2021-2022, d'un plan de gestion triennal pour les territoires associés en un conseil cynégétique et, d'autre part, à la rédaction et à la transmission, à partir de l'année cynégétique 2022-2023, d'un rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique précédente. Les plans de gestion triennaux et les rapports annuels doivent être approuvés par le directeur général du SPW ARNE.

L'arrêt n° 253.411 du 30 mars 2022 a annulé l'article 10, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité en ce qui concerne l'année cynégétique 2020-2021, ainsi que les articles 15, 4°, et 25, alinéa 2, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.411).

4. 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 concrétise la délégation de compétence visée à l'article 14, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité.

Cet arrêté ministériel est entré en vigueur le 18 juillet 2021.

5. Le 24 août 2021, le plan de gestion triennal du conseil cynégétique de la Biesme pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024 est approuvé, sur délégation, par l'inspecteur général du département de l'étude du milieu naturel et agricole (Demna).

L'arrêt n° 263.989 du 30 juillet 2025 annule cette décision d'approbation (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.989).

6. Le 30 mai 2022, le conseil d'administration du conseil cynégétique de la Biesme approuve le rapport sur l'application du plan de gestion au cours de l'année cynégétique 2021-2022. Le 30 juin 2022, le rapport est approuvé par la directrice générale du SPW ARNE.

7. Le 4 août 2022, la directrice générale prend un arrêté de délégation par lequel elle délègue ses compétences à O.D., inspecteur général f.f. du SPW ARNE, du 3 au 15 août 2022.

8. À une date indéterminée, le conseil cynégétique de la Biesme transmet au SPW ARNE, pour approbation, une modification du plan de gestion triennal de la perdrix grise qui avait été approuvé le 24 août 2021.

Le 5 août 2022, O.D. approuve le plan de gestion triennal de la perdrix grise, tel que modifié, pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

9. La partie adverse relève que l'acte attaqué modifie le plan de gestion triennal approuvé le 24 août 2021, qui est contesté dans le cadre d'un recours en annulation (alors pendant), et que la requérante ne soutient pas que les modifications apportées par l'acte attaqué font « pire que mieux » et lui causent spécialement grief. Elle en infère que la requérante n'a pas intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, celle-ci n'empêchant pas que l'autre acte puisse encore être exécuté.

IV.2. Thèse de la partie requérante

10. Sur la recevabilité *ratione personae*, la requérante indique avoir intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué qui permet la pratique de la chasse à la perdrix grise, espèce menacée en Région wallonne, ce qui relève de son objet social.

IV.3. Examen

11. 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. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. 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 (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

12. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et

d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel ainsi fixé.

En l'espèce, il ressort de l'article 4 des statuts de la requérante que l'association a pour but l'exercice et le développement de toute activité visant à améliorer l'étude, la protection, 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.

Il n'est pas contestable qu'à la date de l'introduction du recours en annulation, la requérante avait intérêt à contester l'acte attaqué, eu égard à son objet social.

Entre-temps, le plan de gestion triennal du conseil cynégétique de la Biesme pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024, tel qu'approuvé le 24 août 2021, a été annulé par l'arrêt n° 263.989 du 30 juillet 2025, à la requête de la requérante. Celle-ci a intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué du 5 août 2022 qui approuve le plan triennal de gestion de la perdrix grise, tel que modifié par le conseil cynégétique de la Biesme et tel qu'exécuté depuis lors, pour les années cynégétiques 2021-2022 à 2023-2024.

Le recours en annulation est recevable.

V. Premier moyen, première branche

V.1. Thèse de la partie requérante

13. La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), 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.

14. En la première branche, elle expose qu'aux termes de la disposition visée au moyen, si les lâchers de perdrix grises sont maintenus, ceux-ci doivent rencontrer uniquement des besoins de repeuplement et que, selon le Demna, il faut suspendre la chasse pendant deux ans après un repeuplement, voire pendant deux à cinq ans, pour permettre aux oiseaux relâchés de s'adapter et se reproduire. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne rien dire sur cette problématique et au plan de gestion litigieux de ne prévoir une suspension de la chasse à la perdrix que durant l'année de

repeuplement, soit une seule année. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante, contradictoire et contraire à l'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon susvisé.

V.2. Thèse de la partie adverse

15. Sur la première branche, la partie adverse répond que la réglementation en matière cynégétique ne définit pas la notion de lâcher de repeuplement ni n'interdit la chasse juste après un lâcher, qu'en l'espèce, l'administration prescrit une suspension de la chasse durant l'année de repeuplement et qu'ainsi, un échelonnement est prévu. Elle considère que ce que critique la requérante, à savoir l'insuffisance de l'échelonnement prévu, relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité et qu'elle tend en réalité à substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte attaqué.

Elle ne voit pas sur quelle base elle pouvait refuser d'approuver un plan de gestion ne prévoyant pas de suspension de la chasse pour une période de deux, trois ou cinq ans. Elle fait valoir que la question de savoir durant combien d'années il ne faut plus chasser peut se discuter à l'infini et qu'on ne peut exclure des lâchers de repeuplement durant plusieurs années successives, impliquant alors d'office une interdiction de chasser. Elle indique que de tels lâchers annuels successifs s'inscrivent d'ailleurs dans ce que conseille la note n° 4 du Demna, d'où la référence à une période de 2 à 5 ans. Elle ajoute que l'arrêt des prélèvements pendant la durée du repeuplement ne constitue qu'une mesure parmi d'autres permettant d'augmenter les chances de succès du repeuplement.

V.3. Examen

16. L'article 12 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, conditionne la chasse à la perdrix grise à l'approbation d'un plan de gestion triennal, dont il détermine son contenu. Il est rédigé comme suit :

« § 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.

§ 2. Le plan de gestion triennal comprend au minimum :

- 1° la délimitation d'unités de gestion au sein de l'espace territorial du conseil cynégétique ;
- 2° la méthode qui est suivie pour évaluer dans chaque unité de gestion la population des perdrix grises présentes au printemps, avant les naissances ;
- 3° la méthode qui est suivie pour évaluer le succès de la reproduction dans chaque unité de gestion ;

- 4° la politique qui est suivie en matière de lâcher de perdrix grises ;
- 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 des perdrix grises présentes 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 en vue de les restaurer et/ou de les améliorer ;
- 7° les mesures prises afin de réguler les prédateurs de la perdrix grise.

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 ;
 - b) toutes les précautions sont prises afin d'éviter que les lâchers aient un impact négatif sur le plan sanitaire et génétique ;
 - c) les oiseaux lâchés doivent préalablement être bagués ».

L'article 12, § 2, alinéa 2, 2°, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité prévoit, dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan de gestion triennal, que la politique en matière de lâcher des perdrix grises peut, à défaut de consister en l'abandon total de tels lâchers, les maintenir en fonction d'un objectif à définir par le conseil cynégétique et moyennant notamment la condition que ces lâchers rencontrent « uniquement des besoins de repeuplement ».

17. La notion de lâcher de « repeuplement » n'est définie ni par la loi du 28 février 1882 sur la chasse ni par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mai 2020 précité. Les notes au Gouvernement wallon précédant l'adoption de cet arrêté ne donnent aucune précision à cet égard. Il y a donc lieu de s'en remettre au sens usuel des termes. Le centre national français de ressources textuelles et lexicales définit le repeuplement comme visant l'« action de repeupler ; résultat de cette action ». Il définit le terme « repeupler » comme portant sur les actes de « peupler de nouveau avec une population susceptible de se reproduire » et de « protéger la reproduction ; mettre à nouveau des animaux dans [...] ».

Le Demna a établi, en juillet 2020, une note n° 4 relative aux repeuplements de la perdrix grise. Cette note a été distribuée aux conseils cynégétiques en vue de les assister dans l'élaboration de leur plan de gestion. Le Demna y distingue explicitement le « lâcher de repeuplement » du « lâcher de tir ». Il précise également que « la réussite des opérations de repeuplement passe par des mesures de gestion strictes, en faveur des habitats et de tous les facteurs qui peuvent contribuer à améliorer l'état des populations, dont un arrêt volontaire des prélèvements pendant plusieurs années ».

Il découle de ce qui précède que la notion de repeuplement est à mettre en lien avec la notion de sauvegarde de l'espèce et de reproduction. Un lâcher qui

rencontre « uniquement » des besoins de repeuplement peut être assimilé à un lâcher qui vise exclusivement la sauvegarde de l'espèce et l'amélioration de sa viabilité.

Il en résulte qu'un lâcher peut être considéré comme un lâcher de repeuplement si les individus relâchés ont eu la possibilité, au moins une fois, de se reproduire. En d'autres mots, la qualification de lâcher de repeuplement implique que la chasse à la perdrix grise soit suspendue pendant au moins une année après la réalisation du lâcher.

18. La note n° 4 précitée précise encore que le repeuplement présente plus de chance de réussite si « les lâchers sont échelonnés sur plusieurs années, en été, avec des oiseaux provenant de populations appropriées sur le plan génétique, contrôlés sur le plan sanitaire et élevés dans des conditions les plus naturelles possibles, sans subir de prélèvements cynégétiques pendant 2 à 5 ans ». Il est mentionné ce qui suit dans l'annexe 1 de cette note :

« 6. Les lâchers sont 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.

[...]

11. Les prélèvements sont totalement arrêtés pendant toute la durée du repeuplement, soit 2 à 5 ans. La gestion qui consiste à miser sur des lâchers de tir en espérant préserver les populations sauvages, dite "gestion mixte", est totalement contreproductive. La littérature nous apprend que cette façon de faire non seulement maquille, mais surtout accélère le déclin des populations naturelles, pour les différentes raisons évoquées ci-dessous, qui peuvent se cumuler ».

Bien qu'il n'apparaît pas de la note précitée que tout lâcher de perdrix grise doit nécessairement être suivi d'une interdiction de prélèvement pendant une période de deux à cinq ans, cette note préconise cependant l'échelonnement des lâchers sur plusieurs années et, par voie de conséquence, une interdiction de prélèvement durant la période de repeuplement, soit pendant deux à cinq ans.

19. L'obligation de motivation formelle qui s'impose à l'autorité en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs doit non seulement permettre au destinataire de l'acte de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à adopter celui-ci mais elle doit aussi permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité, dans l'exercice de son pouvoir

d'appréciation discrétionnaire, s'écarter d'avis antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs exposés lors de l'instruction de la demande. Il faut mais il suffit que les motifs de l'acte attaqué indiquent au moins globalement les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à s'écarter, fût-ce partiellement, des avis émis notamment par les instances spécialisées.

20. En l'espèce, la note n° 4 précitée constitue un avis émanant d'une instance spécialisée qui a été distribué aux conseils cynégétiques pour les informer « en appui à la mise en œuvre des plans de gestion de la perdrix grise ». Elle figure au dossier administratif. Il s'ensuit que si l'autorité décidante décide de s'en écarter, elle doit en expliciter à suffisance les motifs.

Le point 5.3 du plan de gestion litigieux, relatif à la politique suivie en matière de repeuplement, prévoit ce qui suit :

« Avec les lâchers de repeuplement et/ou de renforcement, l'objectif premier est de développer une souche sauvage, qui se reproduira sur le territoire. Ils concernent les territoires dont la population naturelle de la perdrix grise est à un niveau si bas (moins de 2 couples par 100 ha de plaine) qu'il n'y a plus d'espoir de la voir se redresser par elle-même. La réussite des opérations de repeuplement passe par des mesures de gestion strictes, en faveur des habitats et de tous les facteurs qui peuvent contribuer à améliorer l'état des populations, dont un arrêt volontaire des prélèvements la première année.

Le Conseil cynégétique impose donc une suspension de la chasse à la Perdrix grise durant l'année du repeuplement et/ou renforcement, et ce dès cette saison cynégétique 2021-2022. Dans ce cas, le CCB apportera une aide financière aux territoires répondant aux normes de l'Unité de gestion de la Perdrix (UGP) ».

La suspension de la chasse à la perdrix grise durant la saison cynégétique qui suit celle où un lâcher de repeuplement a été réalisé est rappelée au point 5.4 du plan de gestion.

Pour le reste, le plan de gestion prévoit qu'« en vue de préserver les perdreaux issus des secondes pontes, l'ouverture de la chasse à la perdrix grise sera retardée au 15 septembre pour les 3 saisons cynégétiques à venir ». En revanche, il ne contient aucune indication ou prescription quant à l'échelonnement des lâchers de perdrix sur plusieurs années successives, comme cela est préconisé par la note n° 4 précitée.

En méconnaissance des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, les considérations qui précèdent ne permettent pas de comprendre à suffisance ce qui a convaincu l'auteur de l'acte attaqué de s'écarter de la note n° 4 précitée en approuvant un plan de gestion autorisant les lâchers sans pour autant prévoir un échelonnement de ceux-ci sur une certaine période.

21. Par conséquent, la première branche du premier moyen est fondée, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

22. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 5 août 2022 par laquelle la directrice générale du SPW ARNE approuve le plan de gestion de la perdrix grise pour les années cynégétiques 2021-2024 du conseil cynégétique de la Biesme.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 janvier 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux