

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 23 septembre 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "autorisant du 10 octobre au 11 novembre 1992 un réapprovisionnement des éleveurs en oiseaux indigènes", a donné le 29 septembre 1992 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

- "1. Notification de la décision de l'Exécutif régional wallon du 17 septembre 1992 demandant l'urgence (ERW V/92/17.09/Doc.0539/G.L.).
2. Le dossier a été envoyé au Conseil d'Etat après avoir reçu la notification de l'Exécutif, le 22 septembre.
3. Le dossier sera présenté en seconde lecture à l'Exécutif le 1er octobre 1992.
4. L'arrêté doit être publié au Moniteur belge huit jours avant la date d'ouverture du réapprovisionnement (cf. art. 2 du présent arrêté) soit au plus tard, le 3 octobre 1992".

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

#### OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté autorise et réglemente l'approvisionnement temporaire en oiseaux pour l'année 1992, non plus, comme par le passé, sur la base du chapitre II de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 28 juillet 1982

.../...

réglant, pour la Région wallonne, la détention et l'échange d'oiseaux et permettant un approvisionnement temporaire d'oiseaux, par application des dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 relatif à la protection des oiseaux, mais en se fondant directement sur l'article 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 précité.

Les auteurs du projet s'en expliquent comme suit, dans une "note explicative réservée à la section de législation" du Conseil d'Etat :

"L'arrêté, qui est proposé ici, a une philosophie toute différente que celui décidé le 28.7.1982 qui utilisait le terme "approvisionnement" pour désigner une tenderie déguisée, activité récréationnelle en tant que telle indépendante des besoins des éleveurs d'oiseaux, dont les soucis légitimes ont toujours été négligés au détriment du plaisir des captureurs d'oiseaux. Il n'est pas inutile de rappeler que suite à l'abrogation de la tenderie en 1972 (A.R. 20 juillet 1972), l'A.M. du 17 septembre 1973 vise un approvisionnement temporaire limité et dégressif des éleveurs d'oiseaux pour leur permettre de parfaire leurs méthodes d'élevage. Mais l'arrêté de l'Exécutif du 28 juillet 1982 va abroger cet A.M. du 17.9.1973 et réinstaurer en son article 1er le vocable de "tenderie", consacrer l'utilisation d'une cage-filet en son article 8, prétendre bénéficier non plus aux "éleveurs" (art. 4 A.M. 17.9.1973) mais aux "captureurs" (art. 5 A.E. 18.7.1982) et supprimer de ce chef la condition d'être un détenteur d'oiseaux soi-même, c'est-à-dire peu ou prou éleveur, pour pouvoir s'approvisionner (comparer art. 6, A.E. 28.07.1982 à art. 5, A.M. 17.9.1973 à art. 5 A.M. 14.9.1981). Le présent projet s'écarte donc en toute logique du cadre juridique tracé par l'arrêté du 28.7.1982 et n'a nullement pour base l'art. 5 de cet arrêté, usité par le passé, puisque la dérogation ici envisagée n'a pas le même but, ni les mêmes bénéficiaires, ni forcément les mêmes moyens ou méthodes de capture, même si elle a en partie le même objet en terme d'espèces d'oiseaux capturables. Le trébuchet, qui est ici promu en tant qu'engin exclusif de capture, a comme caractéristique

.../...

essentielle de viser non point le plaisir du captureur, qui se languit d'attendre le bon moment pour agir sur la tirasse, mais plutôt l'efficacité sobre et, faut-il le souligner, sans danger pour l'oiseau lors de la fermeture de l'engin de capture. L'arrêté a pour fondement l'article 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 et pour base légale l'article 31 originel de la loi sur la chasse du 28 février 1882 ainsi que le décret du 14 décembre 1989, cités dans le préambule".

L'article 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 ne permet, toutefois, à l'Exécutif d'autoriser des dérogations temporaires aux interdictions que cet arrêté prévoit en ses articles 3 et suivants, notamment à celle de capturer et transporter les oiseaux visés à son article 1er, que pour l'un des motifs qu'il indique.

Suivant cette disposition, des dérogations temporaires ne sont permises que "dans l'intérêt de la science et de la conservation de la nature ou en vue de prévenir des dommages ou dans un but d'intérêt local". Mais ce dernier motif n'est pas de ceux qui peuvent être pris en considération. En effet, la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 s'y oppose. La Cour de justice des Communautés européennes a, d'ailleurs, condamné l'Etat belge pour manquement aux obligations découlant de cette directive, en raison de la mention de la notion d'intérêt local à l'article 9 de l'arrêté royal du 20 juillet 1972 (1).

---

(1) 8 juillet 1987, 247/85, Commission c/ Belgique, Aménagement, 1988, p. 21, note N. de SADELEER.

En définitive, seuls peuvent justifier des dérogations, des motifs pris soit dans l'intérêt de la science et de la conservation de la nature, soit du souci de prévention des dommages.

Or, en l'espèce, il n'apparaît pas que le motif invoqué pour justifier les dérogations qu'entend instaurer l'arrêté en projet, à savoir le réapprovisionnement des éleveurs par des captures d'oiseaux compensant, en nombre strictement limité, la diminution par mortalité des oiseaux déjà capturés, puisse constituer l'un des motifs admissibles tels qu'ils viennent d'être définis; le motif allégué n'a, en effet, trait ni à l'intérêt de la science et de la conservation de la nature, ni à la prévention des dommages.

2. Les auteurs du projet persistent à autoriser des prélèvements importants sur des espèces les plus menacées en Wallonie.

Il s'ensuit que subsistent les doutes, déjà exprimés dans des avis antérieurs par le Conseil d'Etat, sur le caractère sélectif de la capture des oiseaux qu'impose l'article 9.1.c. de la directive 79/409/CEE précitée.

Dans son avis L. 19.171/2/V, donné le 20 juillet 1989, sur un projet d'arrêté réglant l'approvisionnement des éleveurs d'oiseaux et des pinsonniers pour 1989 dans la Région wallonne, la section de législation avait notamment fait observer :

.../...

"Parmi les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er de l'arrêté en projet, ce sont celles qui sont les plus menacées en Wallonie qui subissent les prélèvements les plus importants. C'est le cas du bec croisé des sapins (860), du bouvreuil pivoine (6.850), du chardonneret élégant (19.500) et du sizerin flam-mé (1.800).

Il y a lieu de consulter à ce sujet l'ouvrage de J.P. LEDANT, J.P. JACOB et P. DEVILLERS sur les oiseaux menacés en Wallonie, ouvrage coédité par les Editions DUCULOT et la Région wallonne et préfacé par V. FEAUX, à l'époque ministre de la Région wallonne (Edition 1983). Cet ouvrage fut l'aboutissement d'un travail que la Région wallonne avait confié conjointement à l'Université de Liège et à l'Institut royal des sciences naturelles.

Il n'apparaît pas que, sur ce point, l'approvisionnement repose sur des critères objectifs admissibles".

Force est de constater que le présent projet d'arrêté reprend, dans la liste des espèces capturables, trois des quatre espèces citées par ledit avis : le bec croisé des sapins, le bouvreuil pivoine et le chardonneret élégant. Certes, le nombre de bagues de capture prévu pour chacune de ces espèces est nettement plus faible que celui envisagé dans le projet soumis à la section de législation en 1989. Ce nombre reste, toutefois, important.

Par ailleurs, la liste des espèces capturables et le nombre de bagues autorisé pour chacune d'elles sont pratiquement identiques à ce que prévoyait le projet devenu l'arrêté de l'Exécutif du 26 septembre 1991 réglant l'approvisionnement des éleveurs d'oiseaux et des pinsonniers pour 1991 dans la Région wallonne, dont la section de législation

.../...

avait estimé, dans l'avis L. 21.170/9, donné le 23 septembre 1991 sur cet arrêté alors en projet, qu'il appelait de sérieuses réserves quant à sa conformité avec l'article 9.1.c., de la directive 79/409/CEE. La seule différence est que l'arrêté en projet ne reprend plus le bruant jaune (500 bagues) et le bruant des roseaux (1.420 bagues).

Le Conseil d'Etat ne peut que réitérer les objections qu'il a faites à cet égard, en soulignant, par ailleurs, qu'est compromis également le respect de la notion de "petites quantités", imposée pourtant aussi par l'article 9.1.c., de la directive.

3. Le texte ne projet appelle une critique plus radicale.

Dans l'avis L. 19.171/2/V précité, la section de législation insistait aussi sur la règle, figurant à l'article 9.2., de la directive 79/409/CEE, selon laquelle les dérogations à cette directive doivent mentionner

"l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies, à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en oeuvre, dans quelles limites et par quelles personnes".

La section de législation rappelait que cette autorité, qui ne peut être celle qui accorde les dérogations et ne peut davantage être le service contrôlant le respect de la réglementation dérogatoire, doit intervenir préventi-

.../...

vement pour constater si les conditions prévues par l'article 9 de la directive sont réunies.

Examinant cette objection, dans la note explicative précitée, les auteurs de l'arrêté en projet écrivent :

"On peut se demander en ce qui concerne l'article 5 du projet, s'il respecte bien l'article 9.2 de la directive 79/409 qui semble confier à l'autorité dérogante la désignation d'une autre autorité intermédiaire chargée de fixer in concreto si les conditions réglementaires relatives à la dérogation sont bien réunies et de déterminer quelles personnes individuelles pourront la mettre en oeuvre et dans quelles limites.

Le contrôle préalable des conditions personnelles de participation à l'approvisionnement est donc confié en premier ressort aux groupements agréés ainsi que la désignation concrète des personnes habilitées à recevoir bagues et licences de capture. Il est évident en effet que les groupements déterminent qui recevra des bagues, combien et de quel type. Un certain pouvoir discrétionnaire leur est accordé. Cela pose problème vis-à-vis des candidats réapprovisionneurs qui ne seraient pas membre d'un groupement et qui pourraient être victimes d'une ségrégation arbitraire. L'administration n'est par ailleurs, actuellement, pas en mesure de superviser et encore moins d'effectuer cette distribution de bagues. D'aucuns se sont par ailleurs interrogés sur la qualité d'"autorité" au sens de l'art. 9.2 de la directive que pourraient ou non revêtir les groupements agréés. En ce qui concerne le contrôle préalable des conditions de lieu (emplacement du terrain de capture) et des conditions personnelles, la déclaration préalable à la police et à l'administration donne des possibilités de contrôle assez conformes à l'esprit de la directive".

Une telle explication n'est guère convaincante. En effet, les groupements agréés sont des associations de

.../...

droit privé qui sont seulement appelées à participer à l'approvisionnement en oiseaux et ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard des intéressés. Il ne peut donc, en aucun cas, s'agir d'une autorité au sens de la directive.

Au surplus, lesdites associations, à supposer qu'on les dote des pouvoirs adéquats, ne constitueraient pas une autorité indépendante, ce qu'implique, pourtant, l'esprit de la directive européenne précitée.

Il suit des observations nombreuses et fondamentales qui viennent d'être faites que l'arrêté en projet doit être revu.

-----

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,  
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,  
J. MESSINNE,  
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.