

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 de la Région wallonne, le 5 mars 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques", a donné le 13 mai 1996 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE.

L'arrêté en projet fait, pour chaque conseil cynégétique, une distinction entre les territoires de chasse relevant du conseil et un espace territorial, celui que vise l'article 2, 3°, qui englobe ceux-ci. Les territoires de chasse relevant du conseil cynégétique sont ceux pour lesquels le titulaire du droit de chasse adhère au conseil. Selon l'article 3, 1°, b, la superficie totale des territoires de chasse relevant du conseil doit équivaloir au moins à la moitié de la superficie couverte par l'espace territorial visé à l'article 2, 3°. Il ressort de cette dernière disposition que la délimitation de l'espace territorial visé est faite par le conseil cynégétique lui-même et que l'espace défini par un conseil ne peut recouvrir, en tout ou en partie, celui d'un autre conseil.

Il s'ensuit que les personnes qui sont titulaires du droit de chasse en un endroit situé dans les limites de l'espace territorial d'un conseil n'ont d'autre choix, si elles souhaitent bénéficier des avantages qu'emporte l'adhésion à un conseil cynégétique, que celui d'adhérer au conseil dans les limites de l'espace duquel est situé leur territoire de chasse.

On peut se demander si un tel régime est compatible avec le principe de la liberté d'association, consacré par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Constitution.

.../...

Interrogés sur ce point, les délégués du Gouvernement ont fait parvenir la note suivante :

"L'article 2, 3^o, du projet d'arrêté oblige chaque conseil cynégétique à définir l'espace territorial sur lequel il se propose de coordonner la gestion cynégétique. Cet espace territorial ne peut se superposer, en tout ou en partie, à celui qu'aurait déjà défini un autre conseil cynégétique.

Dès l'instant où un territoire de chasse se voit englobé dans un espace territorial défini par un conseil cynégétique, son titulaire n'a dès lors d'autre choix que d'adhérer à ce conseil cynégétique (1) ou de rester en dehors de tout conseil cynégétique.

Inversement, l'article 3, 2^o, a), du projet d'arrêté lui donne le droit d'être membre de ce conseil cynégétique s'il s'engage à respecter les statuts et le règlement d'ordre intérieur de l'association. Celle-ci reste évidemment libre d'exclure un membre qui, nonobstant ses engagements, contrevient aux règles de l'association.

Le législateur wallon a donc décidé de lier en quelque sorte l'agrément des conseils cynégétiques - et l'avantage qu'il octroie à leurs membres - à une restriction au principe général de liberté d'association. Il justifie sa décision par deux arguments de fond découlant de son souci d'induire une gestion plus cohérente de la faune gibier qui constitue un patrimoine commun.

Premier argument.

La fonction essentielle des conseils cynégétiques est de regrouper un ensemble de territoires de chasse sur lesquels une gestion cynégétique commune sera appliquée.

-
- (1) L'adhésion à un conseil cynégétique agréé permet de bénéficier d'une période d'ouverture plus large pour l'exercice de la chasse à certaines espèces gibiers. La non-adhésion à un conseil cynégétique agréé ne prive toutefois pas l'intéressé du droit d'exercer la chasse à tout gibier.

Pour une espèce gibier donnée et dans une région déterminée, ce regroupement ne peut être réellement favorable à une bonne gestion que s'il correspond le mieux possible à l'espace qu'occupe l'espèce dans la région afin de satisfaire l'ensemble de ses besoins. Ce n'est qu'à ce prix qu'on peut éviter dans une large mesure qu'une même population animale fasse l'objet de règles de gestion contradictoires - qui ont souvent pour effet de s'annihiler les unes les autres - et, d'une façon plus générale, que les efforts des uns soient ruinés par le laxisme des autres.

En obligeant les conseils cynégétiques à définir un tel espace et à avoir la maîtrise de la gestion sur une portion significative de cet espace, le législateur wallon cherche à s'assurer que ces regroupements ne résultent pas seulement des seules affinités qui existeraient entre chasseurs mais peuvent effectivement contribuer à une meilleure gestion de la faune gibier.

Deuxième argument.

La gestion de la faune gibier doit non seulement être cohérente dans l'espace mais elle doit également être cohérente dans le temps. Le maintien et/ou la restauration des différents équilibres - équilibre entre le niveau des populations animales et leur milieu de vie, équilibre structurel (âge, sexe) au sein même de ces populations - requiert du temps et de la constance dans l'action menée par le conseil cynégétique. Cela est exigeant pour tous les membres de l'association qui doivent se plier à une discipline commune.

En excluant la possibilité pour ceux-ci d'adhérer à un autre conseil cynégétique - et donc de continuer à bénéficier des avantages accordés aux membres des conseils cynégétiques - le législateur wallon cherche indéniablement à garantir cette cohérence de l'action dans le temps, bénéfique pour le milieu comme pour les animaux.

Par ailleurs, il assure par la même occasion à ces conseils cynégétiques une certaine stabilité en diminuant les risques de dissension interne ou de chantage de la part de membres auxquels satisfaction

.../...

n'aurait pas été donnée. De tels risques peuvent conduire à la disparition de conseils cynégétiques, ce qui serait en définitive préjudiciable à la faune gibier.

Sur la base de ces arguments, le législateur aurait certes pu emprunter une autre voie que celle choisie ici, en définissant lui-même l'espace dévolu à chaque conseil cynégétique. S'il n'a pas adopté cette démarche, c'est parce que celle-ci aurait partiellement remis en question l'existence de certains des conseils cynégétiques qui ont vu spontanément le jour ces dernières années afin de gérer le Cerf.

Le législateur wallon a estimé qu'il n'était pas opportun de ruiner des initiatives qui sont à mettre au crédit des chasseurs eux-mêmes et qu'il a reconnu en son temps en accordant annuellement à ces conseils cynégétiques le bénéfice de dérogations deux périodes d'ouverture et de fermeture de la chasse au Cerf.

En outre, une réorganisation des conseils cynégétiques aurait inmanquablement eu pour conséquence qu'un certain nombre de titulaires de territoires de chasse n'auraient plus eu la possibilité, dans un premier temps au moins, d'adhérer comme par le passé à un conseil cynégétique. Le législateur n'a pas voulu prendre le risque, en procédant de cette façon, de briser une dynamique positive qui a l'avantage de responsabiliser les chasseurs, et de provoquer en certains endroits une régression sur le plan de la gestion du Cerf".

L'argumentation ainsi développée par les délégués du Gouvernement semble justifier raisonnablement le texte en projet au regard de la liberté d'association.

Encore toutefois y a-t-il lieu, pour assurer effectivement le respect de cette liberté que d'une part, le texte précise expressément que l'espace territorial

.../...

visé à l'article 2, 3°, doit être défini sur la base de critères liés aux objectifs d'une gestion cynégétique cohérente et que, d'autre part, il soit prévu que l'autorité saisie d'une demande d'agrément d'un conseil cynégétique apprécie si l'espace défini par ce conseil est bien établi sur la base de pareils critères.

L'arrêté en projet sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Alinéa 1er.

On écrira :

"Vu la loi du 28 février 1882 sur la chasse, notamment l'article 1er, § 1er, 4°, inséré par le décret du 14 juillet 1994;".

Alinéa 2.

L'alinéa est superflu et doit être omis.

Alinéa 4.

Il faut écrire :

.../...

DV.

- 7 -

L. 24.974/9.

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

.../...

Dispositif.

Article 1er.

1. Dès lors que l'annexe à l'arrêté en projet établit la délimitation de chaque zone cynégétique, il n'est pas nécessaire - hormis dans un but pédagogique, ce qui ne paraît pas être le cas en l'espèce - et il pourrait même prêter à confusion de commenter cette annexe dans le corps de l'arrêté en disposant que les zones cynégétiques sont "généralement délimitées par des voies de communication réputées infranchissables par le cerf au sein de son aire de dispersion ou encore par des limites définissant des régions naturelles".

En conséquence, au 1º, ces mots seront omis.

Par ailleurs, il serait préférable d'écrire :

"1º zone cynégétique : une des aires délimitées en annexe;".

2. Au 3º, il est proposé de définir le "fonctionnaire compétent" comme suit :

"3º fonctionnaire compétent : le directeur de la division de la nature et des forêts dans le ressort d'activités duquel est située la superficie la plus importante des territoires de chasse relevant du conseil cynégétique".

.../...

Article 2.

Selon le 2º, un conseil cynégétique ne peut être agréé que s'il a son siège - en l'occurrence, comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, son siège social - en Région wallonne.

Cette condition est sans rapport avec les objectifs de gestion cynégétique poursuivis par l'arrêté en projet.

En conséquence, sous peine d'entraîner une discrimination à l'égard d'associations dont le siège social ne serait pas situé en Région wallonne, le 2º doit être omis.

Article 3.

1. Les conditions prévues par la disposition gagneraient à être rédigées, non comme en l'espèce sur le mode indicatif, mais sur le mode impératif.

2. Au 1º, a), à la fin de la seconde phrase, comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, il y a lieu d'écrire "de bois ou de plaine".

3. Au 2º, a), on écrira :

.../...

"a) toute personne physique ou morale, titulaire du droit de chasse sur un territoire situé dans l'aire territoriale visée à l'article 2, 3°, et souscrivant aux statuts et au règlement d'ordre intérieur;".

4. Au 2°, b) et c), il est prévu que les statuts des associations sans but lucratif doivent disposer que l'assemblée générale comprendra deux agriculteurs et deux propriétaires forestiers privés, respectivement désignés par le conseil supérieur wallon de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'alimentation et par le conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois.

La question se pose si l'obligation ainsi faite à ces associations d'inclure parmi ses membres des catégories de personnes désignées par un organe de l'autorité publique est compatible avec les principes de la liberté d'association et, plus spécialement, avec la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Si l'on peut admettre qu'en vue de l'obtention d'un agrément, l'autorité publique puisse imposer à une association des conditions relatives à la constitution ou au fonctionnement de cette association, encore faut-il que pareille immixtion ne porte pas atteinte à ce qui constitue l'essence même d'une association, c'est-à-dire le libre choix des associés.

Or, en l'espèce, en prévoyant à cette fin, que des catégories de personnes doivent être représentées au sein de l'assemblée générale des associations, ce qui en

.../...

soi est admissible, mais en imposant, en outre, que des personnes appartenant à ces catégories, soient désignées unilatéralement par l'autorité publique, le texte comporte une atteinte à la liberté d'association qui n'est pas admissible.

Il serait donc préférable de prévoir que des représentants des agriculteurs et des propriétaires forestiers privés seront désignés par les conseils cynégétiques eux-mêmes sous une forme de contrôle a posteriori de l'autorité publique.

5. En ce qui concerne le 2°, d), qui prévoit la présence à l'assemblée générale avec voix délibérative des ingénieurs chefs de cantonnement de la division de la nature et des forêts territorialement compétents dans l'espace précité, la critique qui vient d'être faite vaut avec une acuité plus grande encore, car s'agissant de fonctionnaires publics :

- a) la présence de ces fonctionnaires au sein des assemblées générales est directement imposée par le texte lui-même;
- b) ces fonctionnaires exercent à l'égard des associations concernées et de leurs membres des missions de contrôle qui sont incompatibles avec la qualité d'associé.

.../...

6. Le texte en projet sous le 3° doit être revu pour tenir compte des observations faites à propos du 2°, d).

7. Le 4° appelle les observations suivantes :

- a) il ressort des explications des délégués du Gouvernement qu'il est dans l'intention des auteurs du projet d'imposer l'obligation, en ce qui concerne les territoires de chasse relevant d'un conseil cynégétique, de ne soumettre aux autorités compétentes qu'un seul plan de tir pour la chasse au cerf et une seule demande d'autorisation de nourrissage du grand gibier, communs à tous les membres de ce conseil. Le texte doit exprimer plus clairement cette intention;
- b) en ce qui concerne le littera b), point 1, il résulte des explications des délégués du Gouvernement que les mots "tant sur le plan quantitatif que qualitatif" signifient que le plan de tir établi pour un conseil cynégétique doit, non seulement mentionner le nombre de cerfs à tirer, mais aussi opérer une distinction en fonction du type, de l'âge et du sexe des cerfs.

Le texte doit exprimer plus précisément cette intention. En outre, une telle disposition trouverait mieux sa place dans l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 22 avril 1993 relatif au plan de tir pour la chasse au cerf;

.../...

- c) au point 3 du littera b), compte tenu de la terminologie utilisée dans la loi du 28 février 1882 sur la chasse, telle que modifiée par le décret du 14 juillet 1994, on remplacera les mots "la saison de chasse" par les mots "l'année cynégétique".

Cette observation vaut également pour l'article 5, § 3, 3°, du projet;

- d) au point 6 du littera b), on remplacera les mots "du gardiennat" par les mots "de l'activité des gardes-chasse".

8. Le 5° n'est pas suffisamment précis.

On se demande en quoi exactement consiste l'obligation de coordination que prévoit la disposition en projet.

On se demande aussi si celle-ci énonce une condition à remplir par les conseils cynégétiques en vue d'obtenir l'agrément - ce qui est l'objet de l'article 3 sous revue - ou si les auteurs du projet n'entendent pas plutôt imposer une obligation à respecter une fois l'agrément obtenu.

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation (1).

(1) En outre, dans la phrase introductive, il convient de remplacer le mot "régions" par le mot "zones".

Articles 5 et 6.

1. Le rapport qui unit les cinq paragraphes que contient l'article 5 n'est pas suffisamment direct pour justifier un seul article.

Par contre, il conviendrait de faire figurer dans un même article les dispositions qui sont prévues à l'article 5, § 5, et à l'article 6.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il est proposé :

- a) que l'article 5, § 1er, forme l'article 5;
- b) que l'article 5, §§ 2 et 3, forme l'article 6;
- c) que l'article 5, § 4, forme l'article 7;
- d) que les dispositions de l'article 5, § 5, et celles de l'article 6 soient revues pour former l'article 8.

2. L'article 5, § 1er, ne rend pas suffisamment compte de ce que les conditions visées aux articles 2 à 4 ne sont pas toutes de même nature.

Un grand nombre d'entre elles sont des conditions purement objectives, qui n'ont pas à donner

.../...

lieu à l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par l'autorité (1).

D'autres, par contre, doivent nécessairement conduire l'autorité à exercer un pouvoir d'appréciation. Ainsi, il lui appartient d'apprécier :

- a) si l'espace territorial visé à l'article 2, 3°, est bien défini sur la base de critères liés aux impératifs d'une gestion cynégétique cohérente (2);
- b) si le contenu du règlement d'ordre intérieur visé à l'article 3, 4°, suffit à garantir que le conseil cynégétique assurera effectivement la mission de coordination dont fait état l'article 1er, § 1er, 4°, de la loi du 28 février 1882.

Le texte en projet doit être revu en distinguant les hypothèses où un tel pouvoir d'appréciation sera exercé et celles où l'autorité se limitera à vérifier si les conditions purement objectives prévues par l'arrêté en projet sont remplies.

3. Dans l'article 5, § 1er, il n'y a pas lieu de prévoir que le directeur général prend des décisions "au nom du Gouvernement", puisque la disposition en projet lui délègue ce pouvoir.

(1) Ainsi, par exemple, les conditions prévues par l'article 3, 1° à 3°.

(2) Voir, à ce sujet, l'observation générale.

Les mots "au nom du Gouvernement" seront donc omis.

4. Le texte des paragraphes 2 et 3 de l'article 5, devenant l'article 6, serait mieux rédigé sur le modèle suivant :

"Art. 6. Les conseils cynégétiques agréés sont tenus :

- 1° de soumettre à l'accord préalable du fonctionnaire compétent ...;
- 2° de communiquer au fonctionnaire compétent ...".

Les paragraphes 2 et 3 appellent encore les observations particulières suivantes :

- a) au paragraphe 2, mieux vaut remplacer les mots "redéfinition éventuelle" par les mots "modification de la délimitation";
- b) au paragraphe 3, dans la phrase introductive, il convient de déterminer de manière plus précise le moment auquel les informations visées doivent être communiquées;
- c) eu égard à ce qui a été dit dans l'observation n° 2, mieux vaut prévoir que le contenu des modifications apportées au règlement d'ordre intérieur doit être soumis à l'accord du fonctionnaire compétent;

.../...

- d) au paragraphe 3, 3°, mieux vaut remplacer les mots "s'inspirant" par les mots "établi sur la base".

5. L'article 5, § 4, appelle les observations suivantes :

- a) on peut se demander s'il ne convient pas de prévoir aussi que l'agrément peut être retiré lorsqu'un conseil cynégétique ne fait pas assurer le respect du règlement d'ordre intérieur par ses membres;
- b) au 2°, on remplacera les mots "refuse de respecter" par les mots "n'exécute pas";
- c) de l'accord des délégués du Gouvernement, il convient de remplacer comme suit le texte du 3° :

"3° si l'une des conditions énoncées aux articles 2 et 3 n'est plus remplie.".

6. L'article 5, § 5, appelle les observations suivantes :

- a) le texte doit préciser le délai d'introduction du recours;
- b) dans la première phrase de l'alinéa 2, les mots "de la demande" doivent être remplacés par les mots "du recours";

.../...

- c) dans la seconde phrase du même alinéa, le mot "obligatoirement" doit être omis, dès lors que l'expression "il sollicite" suffit à indiquer que le ministre est tenu de demander l'avis de la commission;
- d) comme ni la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ni la loi précitée du 28 février 1882 ne prévoient que puisse intervenir une décision implicite du fait de l'expiration du délai dans lequel l'autorité doit statuer, il n'appartient pas au Gouvernement d'organiser une telle procédure; en conséquence, l'alinéa 3 doit être omis.

7. L'article 6 appelle les observations suivantes :

- a) au paragraphe 2, pour que la qualification de "représentant" soit adéquate, le texte doit prévoir une procédure de proposition de candidats émanant des milieux et organes représentés ;
- b) au paragraphe 3, le texte doit déterminer les critères sur la base desquels seront désignés les membres suppléants.

Article 7.

On remplacera les mots "voient leur agrément transitoire prolongé" par les mots "restent agréés".

.../...

OBSERVATIONS FINALES.

1. D'une manière générale, le projet abuse de l'emploi de majuscules.

2. Sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2.", Art. 3.", etc., non "Article 2.", "Article 3.", etc.

3. Lorsqu'il est fait référence à un article du projet, on omettra les mots "du présent arrêté".

4. Les délais doivent s'écrire en toutes lettres.

5. Il n'est pas d'usage d'interrompre une énumération par l'insertion de phrases ou d'alinéas incidents, comme c'est le cas à l'article 3.

6. Chaque point d'une énumération doit se terminer par un point-virgule, non par un point. L'observation vaut pour les articles 1er et 3.

.../...

La chambre était composée de :

Messieurs C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
P. LIENARDY,	
J . v a n	assesseurs de la
COMPERNOLLE,	section de législation,
J.-M. FAVRESSE,	greffier.
Madame M. PROOST,	

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.