

ROYAUME DE BELGIQUE

— — — — —

AVIS 31.459/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 27 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 2001 au 30 juin 2006", a donné le 2 mai 2001 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

En vertu de l'article 6, § 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté en projet doit faire l'objet d'une concertation entre les Gouvernements des trois régions.

Le Ministre-Président du Gouvernement wallon et le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne ont soumis le projet aux Ministres-Président du Gouvernement flamand et du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour mettre en oeuvre cette procédure de concertation.

Le procès-verbal de la réunion du 22 février 2001 de la conférence interministérielle de l'environnement, à laquelle participaient des représentants de chacun des Gouvernements régionaux, indique :

- "1. La CIE prend acte de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 2001 au 30 juin 2001.
2. La CIE constate que la procédure de concertation prévue par l'article 6, § 2, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 concernant l'avant-projet d'arrêté est ainsi clôturée."

De ce que ce procès-verbal ne fait état d'aucune objection émanant d'autres Gouvernements, il y a lieu de déduire que la concertation a été correctement menée.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. En ce qui concerne trois espèces de gibier, en l'occurrence le cerf boisé, la perdrix grise et le lièvre, l'article 4, 1°, et l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté en projet n'autorisent la chasse que "sur les territoires associés en un conseil cynégétique agréé" (1). L'article 4, 1°, permet également de chasser le cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon.

Ces dispositions suscitent des questions de trois ordres.

a) Il convient d'abord de se demander si les dispositions à l'examen trouvent un fondement dans la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

En chargeant le Gouvernement de fixer les époques d'ouverture de la chasse, l'article 1er ter, alinéa 1er, de ladite loi précise que cette décision peut concerner "l'ensemble ou une partie" du territoire de la Région wallonne.

La loi n'empêche donc pas le Gouvernement de décider qu'en ce qui concerne les espèces qu'il détermine, la faculté de chasser est limitée à certaines catégories de territoires de chasse.

(1) Selon l'article 1er, alinéa 2, l'article 10, alinéa 2, n'est toutefois applicable qu'à partir de l'année cynégétique 2002-2003.

S'agissant des territoires de chasse relevant d'un conseil cynégétique agréé, il convient toutefois d'avoir égard à l'alinéa 3 du même article.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Dans un périmètre déterminé, le Gouvernement, aux conditions qu'il fixe, peut déroger aux dispositions arrêtées en vertu des alinéas 1er et 2 (2), en faveur des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé par lui."

Ce texte peut être interprété en ce sens que le Gouvernement peut prévoir dans les arrêtés pris sur la base de l'alinéa 1er ou de l'alinéa 2, des règles générales plus favorables pour l'ensemble des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé.

Il pourrait toutefois être également soutenu que le pouvoir que le Gouvernement tient de l'alinéa 3 est limité à l'octroi de dérogations individuelles en faveur des titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé pour un territoire déterminé, aux règles fixées en application des alinéas 1er et 2.

Dans cette seconde interprétation, le Gouvernement n'a pas le pouvoir de fixer, comme c'est le cas en l'espèce, des règles générales applicables à l'ensemble des conseils cynégétiques agréés par lui.

(2) L'alinéa 2 permet au Gouvernement, "Si la situation sanitaire, biologique ou météorologique le justifie", de "modifier pour une année cynégétique les dispositions arrêtées en vertu de l'alinéa 1er". L'arrêté en projet est étranger aux prévisions de cet alinéa.

Pour éviter toute contestation quant au fondement légal de l'arrêté en projet, il faudrait que le législateur intervienne pour régler expressément et clairement la question.

b) En tout état de cause, il convient aussi de se demander si l'avantage que les dispositions à l'examen confèrent aux titulaires du droit de chasse, membres d'un conseil cynégétique agréé, est justifié au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

En outre, l'avantage qui leur est réservé n'a-t-il pas pour effet de peser sur la liberté de choix des personnes qui souhaitent s'adonner à la chasse aux trois espèces de gibier indiquées, et ce à un point tel qu'il en résulterait une atteinte au principe de la liberté d'association (3), 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 ? A cet égard, il faut s'assurer que l'avantage donné aux catégories de chasseurs indiquées est non seulement justifié par des considérations d'intérêt général en rapport avec les objectifs que poursuit la législation relative à la chasse (4), mais aussi qu'il est compensé par l'existence

(3) Cette liberté emportant celle de ne pas s'associer.

(4) Voir notamment, sur ce point, à propos de la priorité accordée pour la location d'un droit de chasse, C.E., arrêt Pirmolin, n° 38.591 du 27 janvier 1992.

d'obligations particulières auxquelles ses bénéficiaires sont tenus (5).

Figure au dossier une note, rédigée en des termes particulièrement circonstanciés, dont il résulte qu'en limitant aux territoires relevant d'un conseil cynégétique agréé la faculté de chasser le cerf boisé, la perdrix grise et le lièvre, l'arrêté en projet entend satisfaire à diverses exigences biologiques ou autres considérations de gestion cynégétique.

La section de législation du Conseil d'Etat relève aussi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques impose à ces conseils et à leurs membres un certain nombre d'obligations qui, pour certaines d'entre elles, sont propres au cerf ou à toutes autres espèces pour lesquelles les membres des conseils bénéficient d'un régime spécial d'ouverture et de fermeture de la chasse (6). Ainsi, l'avantage que l'arrêté en projet procure aux membres des conseils est compensé par l'existence d'obligations à leur charge.

(5) Comparer, sur ce point, avec la jurisprudence relative aux avantages accordés aux travailleurs affiliés à un syndicat : Cass., 27 avril 1981, Pas., 1981, I, p. 964, avec les conclusions de l'avocat général J. VELU; C.E., arrêt Canoot et consorts, n° 22.094 du 4 mars 1982.

(6) Voir ainsi les mesures que doivent prendre les conseils cynégétiques en vertu de l'article 3, 5°, b, points 1 à 3, de l'arrêté du 30 mai 1996. Conformément à l'article 5 et à l'article 6, 1°, du même arrêté, ces mesures sont soumises à l'accord de la Région wallonne.

c) En ce qui concerne la chasse royale de Ciergnon, il convient de justifier, au regard du principe d'égalité devant la loi, le régime juridique particulier dont ce territoire de chasse bénéficie par des considérations d'intérêt général au nombre desquelles figurent notamment les objectifs que poursuit la législation relative à la chasse.

A cet égard, les justifications fournies par le Conseil supérieur wallon de la chasse apparaissent comme insuffisantes.

2. Parmi les méthodes de chasse qu'envisage l'arrêté en projet, figure la chasse au vol.

Comme l'indique l'article 3, 4°, la chasse au vol permet "de capturer le gibier au moyen d'un oiseau de proie dressé à cet effet".

Cette méthode de chasse ne peut être admise que si la détention d'oiseaux de proie est elle-même admissible.

A cet égard, s'agissant d'oiseaux de proie entrant dans le champ d'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 1994 sur la protection des oiseaux en Région wallonne, il convient de rappeler que l'article 3, § 1er, 4°, de cet arrêté interdit en principe la détention d'oiseaux.

.../...

Le même arrêté assortit toutefois de diverses exceptions la règle interdisant la détention d'oiseaux.

En ce qui concerne la détention d'oiseaux de proie, il y a lieu de se reporter aux articles 55 et 62, § 2, dudit arrêté.

Ces dispositions ont donné aux fauconniers la faculté de détenir des oiseaux répondant à la double condition d'être issus de l'élevage et d'appartenir aux espèces visées à l'annexe II.c. de l'arrêté.

Cependant, la section d'administration du Conseil d'Etat a, dans un arrêt du 29 février 2000 (7), annulé, notamment, l'article 62, § 2, et l'annexe II.c. précités.

Partant, en l'état des textes en vigueur, la détention d'oiseaux de proie entrant dans le champ d'application de l'arrêté du 14 juillet 1994 est interdite.

Le Gouvernement ne peut donc autoriser l'utilisation de ces oiseaux pour pratiquer la chasse au vol.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

(7) Arrêt A.S.B.L. Ligue royale belge pour la protection des oiseaux et A.S.B.L. AVES, n° 85.699.

3. L'article 14, 1°, et l'article 16 de l'arrêté en projet reproduisent, en substance, l'article 14, 1°, et l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 1995 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1er juillet 1995 au 30 juin 2000.

Ces dispositions de l'arrêté du 11 mai 1995 font actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat (8).

Quand un litige est en cours devant la section d'administration du Conseil d'Etat, il est d'usage que la section de législation s'abstienne de formuler des observations sur des dispositions reproduisant les dispositions litigieuses, ces observations pouvant être considérées comme exprimant une prise de position sur les questions posées devant la section d'administration.

En conséquence, l'article 14, 1°, et l'article 16 de l'arrêté en projet ne seront pas examinés plus avant.

En outre, dans l'affaire soumise à la section d'administration, sont posées des questions relatives à l'interprétation de l'article 7, § 4, de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Compte tenu de l'usage précité que s'est imposé la section de législation, la question de savoir si l'arrêté en projet respecte cette disposition communautaire ne sera pas davantage examinée ici.

(8) Affaire G/A 64.472/III-22.162.

4. Dans plusieurs dispositions de l'arrêté en projet - en l'occurrence, l'article 3, 1°, l'article 11, alinéa 2, et l'article 18, 3° et 4° (9) -, le Gouvernement fait usage de la faculté que lui donne l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 28 février 1882, d'autoriser la chasse à l'affût durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel.

La loi soumet la mise en oeuvre de cette faculté à l'obligation, pour le Gouvernement, de déterminer les époques et les conditions auxquelles la chasse à l'affût peut être exercée pendant les moments indiqués.

Les dispositions à l'examen sont en défaut de déterminer ces époques et ces conditions.

Elles seront complétées en conséquence.

En outre, en ce qui concerne l'article 3, 1°, il doit être précisé que la faculté de chasser durant l'heure qui suit le coucher officiel du soleil et celle qui précède son lever officiel vaut uniquement pour la chasse à l'affût, et non pas pour la chasse à l'approche.

(9) Il convient aussi de citer l'article 16. Au sujet de cette disposition, voir toutefois l'observation générale 3 ci-avant.

OBSERVATIONS PARTICULIERESPréambule

1. A l'alinéa 1er, il convient d'écrire "(...) 9bis, § 1erter, ... (la suite comme au projet);".

2. A l'alinéa 2, il convient d'ajouter les mots "du 25 janvier 2001;".

3. A l'alinéa 3, il convient d'omettre les mots ", en date".

4. A l'alinéa 7, il convient d'écrire :

"Vu l'avis 31.459/4 du Conseil d'Etat, donné le 2 mai 2001, (la suite comme au projet);".

5. A l'alinéa 8, il convient d'écrire :

"Sur la proposition du Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité,".

.../...

Dispositif

Article 4

Les mots "Sans préjudice des dispositions de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1993 relatif au plan de tir pour la chasse au cerf" sont inutiles. Ils seront donc omis.

Article 6

Les mots "Sans préjudice des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du réglementant le transport du grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité" sont inutiles et, de surcroît, font référence à un texte qui n'a pas encore été adopté. Ils seront donc omis.

En outre, il ressort des explications du délégué du gouvernement que l'intention de l'auteur du projet est uniquement de régler le transport du brocard pendant les mois d'août et de septembre.

En conséquence, la rédaction suivante est suggérée :

"Du 1er août au 30 septembre, le transport du brocard jusqu'au lieu (...) (la suite comme au projet).".

.../...

Article 17

Conformément à l'article 190 de la Constitution, un arrêté pris sur la base de la disposition à l'examen n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

En l'espèce, il convient d'appliquer l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui prévoit et règle la publication au Moniteur belge.

Il en résulte qu'un arrêté pris sur la base de la disposition à l'examen doit être publié intégralement au Moniteur belge. C'est seulement s'il n'intéresse pas la généralité des citoyens qu'il peut n'être publié que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge.

Selon la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, un tel arrêté est obligatoire à partir du dixième jour après celui de sa publication, à moins qu'il ne fixe lui-même un autre délai pour son entrée en vigueur. Ceci n'empêche toutefois pas le Gouvernement de régler lui-même, et ce, de manière générale, l'entrée en vigueur des arrêtés pris sur la base de la disposition à l'examen.

Compte tenu de ces diverses précisions, il est proposé de rédiger l'alinéa 2 dans les termes suivants :

"L'arrêté de suspension entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.".

.../...

Articles 20 et 23

En autorisant la chasse dans les lieux et aux conditions qu'ils indiquent, les articles 20 et 23 ont pour objet, tantôt de confirmer que les interdictions que prévoient, respectivement, les articles 19 et 22 ne s'appliquent pas en dehors des hypothèses déterminées par ceux-ci, tantôt d'assortir d'exceptions lesdites interdictions.

En tant qu'elles ont le premier objet indiqué, ces dispositions sont inutiles et suscitent la confusion.

Elles seront donc revues en se limitant au second objet indiqué.

Article 21

Il paraît singulier de soumettre à autorisation des activités qui présentent la caractéristique d'être "improvisées".

Article 26

Comme en a convenu le délégué du gouvernement, l'alinéa 1er de cet article ne formule aucune règle nouvelle par rapport aux dispositions qui figurent au chapitre II.

Cet alinéa sera donc omis et la rédaction de l'article sera revue en conséquence.

.../...

Article 28

La chasse au chien courant est une modalité de la chasse à tir.

Il n'y a donc pas lieu de rendre applicables à cette méthode de chasse des dispositions de l'arrêté en projet qui, telles celles qu'énumère l'article 28, s'appliquent à la chasse à tir.

En outre, qu'en est-il des dispositions de l'arrêté en projet qui s'appliquent à la chasse à tir, mais qui ne sont pas citées par l'article 28 ?

Le texte sera soit revu, soit omis.

Chapitre VI - Dispositions diverses et finales

Il convient, pour une meilleure identification des dispositions qui se trouvent dans ce chapitre, de supprimer les mots "et finales" dans l'intitulé de celui-ci. Dans ce chapitre prendront place les articles 30, 31 et 32 du projet. L'article 34 trouvera mieux sa place dans un chapitre distinct, intitulé "Chapitre VII - Disposition finale".

.../...

Article 30

De l'accord du délégué du gouvernement, il convient, pour éviter toute ambiguïté, de compléter l'alinéa 1er par les mots "pour la chasse à ces deux espèces".

Article 32

La disposition à l'examen est à mettre en rapport avec l'article 10, alinéa 5, de la loi du 28 février 1882 précitée, qui donne au Gouvernement le pouvoir de "décider que le transport ou la mise sur le marché de gibier mort sont également interdits, ou sont réglementés, pendant la période allant de l'ouverture de la chasse jusques et y compris le dixième jour qui suit la fermeture de la chasse."

Cette disposition a été introduite dans la loi par le décret du 14 juillet 1994, et ce à la suite d'un amendement justifié, notamment, par le souci de "rencontrer les dispositions internationales en matière de protection des oiseaux" (10).

En interdisant la mise en vente de canards sif-fleurs, de sarcelles d'hivers et de foulques macroules morts, l'article 32 de l'arrêté en projet assure en partie l'application, quant à ces espèces, de l'article 6 de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

(10) Doc. Cons. rég. wall., sess. 1993-1994, n° 246/15.

Il conviendrait aussi, pour transposer fidèlement la directive, d'une part, d'interdire la vente, le transport pour la vente et la détention pour la vente de ces espèces et, d'autre part, de rédiger le texte en ce sens qu'il s'applique non seulement à l'oiseau, mais aussi à toute partie ou tout produit facilement identifiable obtenu à partir de l'oiseau.

En outre, parmi les espèces d'oiseaux auxquelles l'arrêté en projet autorise la chasse et qui sont également de celles que l'article 6 de la directive tend à protéger, il y a encore lieu d'avoir égard à la bécasse des bois, qui est mentionnée à l'annexe III, partie 2, de la directive.

En ce qui concerne cette espèce, il appartient au Gouvernement :

- 1° soit d'interdire purement et simplement les activités qui sont visées à l'article 6, paragraphe 1er, de la directive (11);
- 2° soit de les autoriser, mais en veillant, en ce cas, à respecter les conditions que détermine l'article 6, paragraphe 3, de la directive, à savoir, d'une part, l'obligation de consulter au préalable la Commission européenne et, d'autre part, l'obligation de vérifier

(11) Comme l'envisage l'arrêté en projet en ce qui concerne le canard siffleur, la sarcelle d'hiver et la foulque macroule, qui figurent également à l'annexe III, partie 2, de la directive.

à intervalles réguliers si les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation sont encore remplies.

Article 33

Cette disposition tend à donner exécution à l'article 12, alinéa 3, de la loi précitée du 28 février 1882, qui charge le Gouvernement de déterminer les conditions auxquelles est soumis le lâcher du petit gibier et du gibier d'eau.

Selon l'article 12, alinéa 1er, de la même loi, le lâcher du petit gibier et du gibier d'eau n'est autorisé qu'en période de fermeture de la chasse.

Ce n'est donc pas dans un dispositif qui, tel celui que met en place l'arrêté en projet, a essentiellement pour objet de régler l'ouverture de la chasse, qu'il y a lieu de déterminer les conditions auxquelles est soumis le lâcher de ces catégories de gibier.

Il appartiendra au Gouvernement de déterminer lesdites conditions dans un arrêté distinct de l'arrêté en projet.

OBSERVATION FINALE

Partout où ils apparaissent dans le texte en projet, les mots "du présent arrêté" doivent être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président du Conseil d'Etat,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la
	B. GLANSDORFF,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN