

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.133/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 28 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2011", a donné le 19 avril 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

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

Ces dispositions, qui reprennent des dispositions analogues figurant dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mai 2001 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2006, appellent les deux observations suivantes :

a) Dans l'avis 31.459/4, donné le 2 mai 2001 sur le projet devenu l'arrêté précité du 17 mai 2001, la section de législation du Conseil d'État avait examiné la question de savoir si l'avantage conféré aux personnes qui chassent sur un territoire relevant d'un conseil cynégétique agréé, est justifié au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et ne porte pas atteinte au 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.

La section de législation avait, à cette occasion, estimé que le régime examiné ne s'exposait pas à critique sur ce point, en relevant tout particulièrement :

- d'une part, que figurait au dossier une note, rédigée en des termes particulièrement circonstanciés, dont il résultait qu'en limitant aux territoires relevant d'un conseil cynégétique agréé la faculté de chasser le cerf boisé, la perdrix grise et le lièvre, le texte à l'examen entendait satisfaire à diverses exigences biologiques ou autres considérations de gestion cynégétique;

.../...

- et, d'autre part, eu égard au régime mis en place par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques, que l'avantage donné aux membres de ces conseils était compensé par l'existence d'obligations à leur charge.

Saisie d'un recours en annulation des dispositions en la matière figurant dans l'arrêté du 17 mai 2001, la section d'administration du Conseil d'État a confirmé cette analyse ⁽¹⁾.

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer que les données qui fondaient l'établissement d'un tel régime lors de l'adoption de l'arrêté du 17 mai 2001 sont toujours d'actualité aujourd'hui, ou, le cas échéant, que de nouveaux éléments apparus entre-temps contribuent à justifier ou à renforcer la justification du régime en question.

b) Dans l'avis 31.459/4, la section de législation s'était aussi interrogée sur la compatibilité avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de la disposition permettant de chasser le cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon.

Elle avait, à ce sujet, formulé l'observation suivante :

"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.

À cet égard, les justifications fournies par le conseil supérieur wallon de la chasse apparaissent comme insuffisantes" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Arrêt de Harenne et consorts, n° 155.160 du 16 février 2006.

⁽²⁾ Pour l'essentiel, le conseil supérieur wallon de la chasse se limitait à faire état de ce que, "compte tenu du rôle particulier joué par cette chasse, il serait (...) fort gênant que le Roi et ses invités ne puissent plus tirer les boisés".

Dans le dossier aujourd'hui soumis à l'avis de la section de législation, ne figure aucune indication de nature à justifier par des considérations d'intérêt général le régime particulier autorisant la chasse du cerf boisé sur le territoire de la chasse royale de Ciergnon.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. En ce qui concerne la chasse aux espèces d'oiseaux auxquelles s'applique le projet d'arrêté, il incombe au Gouvernement de respecter, tout particulièrement, l'article 7, § 4, de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Les États membres s'assurent que la pratique de la chasse, y compris le cas échéant la fauconnerie, telle qu'elle découle de l'application des mesures nationales en vigueur, respecte les principes d'une utilisation raisonnée et d'une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées, et que cette pratique soit compatible, en ce qui concerne la population de ces espèces, notamment des espèces migratrices, avec les dispositions découlant de l'article 2 ⁽³⁾. Ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance. Lorsqu'il s'agit d'espèces migratrices, ils veillent en particulier à ce que les espèces auxquelles s'applique la législation de la chasse ne soient pas chassées pendant leur période de reproduction et pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification (...)."

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer, d'un point de vue scientifique, que le projet d'arrêté respecte strictement ces règles.

⁽³⁾ Selon l'article 2 de la directive, "les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1^{er} à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles".

À cet égard, l'attention est spécialement attirée sur ce qui suit :

a) Plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes ont apporté des précisions sur les obligations qu'impose aux États membres l'article 7, § 4, de la directive 79/409/CEE ⁽⁴⁾.

En ce qui concerne la deuxième et la troisième phrases de la disposition précitée, la Cour a relevé que ces dispositions visent à assurer un régime complet de protection pendant les périodes au cours desquelles la survie des oiseaux sauvages est particulièrement menacée et, en conséquence, qu'il ne peut être admis qu'un nombre ou un pourcentage donné des oiseaux d'une espèce échappent à cette protection. Constatant que les cycles reproductifs et les mouvements migratoires des oiseaux sont caractérisés par une certaine variabilité qui, en raison des circonstances météorologiques, affecte notamment les périodes au cours desquelles ces phénomènes se produisent, elle a ainsi jugé que la protection contre les activités de chasse ne saurait être limitée à la majorité des oiseaux d'une espèce donnée, définie d'après une moyenne des cycles reproductifs et des mouvements migratoires.

La Cour a également dit pour droit qu'il serait contraire, en particulier, à la troisième phrase de l'article 7, § 4, de la directive que les autorités nationales fixent des dates de clôture de la chasse échelonnées en fonction des espèces d'oiseaux, sauf si l'État membre concerné peut rapporter la preuve, fondée sur des données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, qu'un échelonnement des dates de clôture de la chasse n'empêche pas la protection complète des espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par cet échelonnement.

b) Il importe encore d'ajouter qu'il ne pourrait être envisagé de déroger à l'article 7, § 4, de la directive que dans le respect des règles, de fond et de procédure, fixées par l'article 9 de celle-ci.

Ceci supposerait notamment que soit mis en place un régime d'autorisation destiné à s'assurer cas par cas que, dans les circonstances où elle serait envisagée, la chasse de telle ou telle espèce d'oiseaux satisfait bien aux exigences de l'article 9 de la

⁽⁴⁾ 17 janvier 1991, Commission/Italie, C-157/89, Rec., p. I-57; 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a., C-435/92, Rec., p. I-67; 7 décembre 2000, Commission/France, C-38/99, Rec., p. I-10941.

directive et, si nécessaire, à imposer les conditions particulières que requiert le respect de ces exigences ⁽⁵⁾.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

3. Dans plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en l'occurrence, les articles 9, 11, 13 et 16 -, le Gouvernement fait usage de la faculté que lui donne l'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, 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 ⁽⁶⁾.

4. Le projet d'arrêté permet de chasser la fouine.

⁽⁵⁾ Sur la nécessité de mettre en place un régime d'autorisation en vue de respecter l'article 9 de la directive 79/409/CEE, voir :
- l'arrêt de la section d'administration du Conseil d'État A.S.B.L. Ligue belge pour la protection des oiseaux, n° 31.573 du 9 décembre 1988;
- divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment : l'avis 19.171/2/V, donné le 20 juillet 1989 sur le projet devenu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 7 septembre 1989 réglant l'approvisionnement des éleveurs d'oiseaux et des pinsonniers pour 1989, dans la Région wallonne; l'avis 24.709/9, donné le 11 décembre 1995 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 1996 autorisant le baguage des oiseaux gibiers à des fins de recherches scientifiques; et l'avis 33.280/4, donné le 3 juillet 2002 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers.

⁽⁶⁾ La section de législation a fait une observation analogue dans l'avis précité 31.459/4.

Il ne peut être perdu de vue que l'article 7, § 2, de la loi précitée du 28 février 1882 charge le Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour limiter le prélèvement et l'exploitation de cette espèce, afin de garantir son maintien dans un état de conservation favorable. Ces mesures doivent être prises sur la base des données récoltées en vertu de l'article 6*bis* de la loi du 28 février 1882, qui charge le Gouvernement d'“(arrêter) les modalités de récolte et d'analyse des données biologiques sur les populations de fouine (...) afin d'assurer la surveillance de leur état de conservation”.

À ce jour, le Gouvernement n'a pas encore arrêté les modalités de récolte et d'analyse des données biologiques relatives aux populations de fouine, que l'article 6*bis* de la loi du 28 février 1882 le charge de déterminer en vue d'assurer l'état de conservation de cette espèce.

L'une des conditions auxquelles l'article 7, § 2, de la loi du 28 février 1882 soumet la faculté, notamment, d'autoriser la chasse à la fouine - à savoir l'existence et la prise en considération de données récoltées en vertu de l'article 6*bis* - fait donc actuellement défaut.

Par conséquent, en tant qu'il permet de chasser la fouine, le projet d'arrêté viole l'article 7, § 2, de la loi du 28 février 1882 ⁽⁷⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

5. L'article 24 du projet d'arrêté est à mettre en rapport avec l'article 10, alinéa 5, de la loi du 28 février 1882, 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".

⁽⁷⁾ La section de législation a fait une observation analogue dans l'avis précité 33.280/4.

Cette disposition a été introduite dans la loi du 28 février 1882 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" ⁽⁸⁾.

En interdisant toute l'année "la vente, le transport pour la vente et la détention pour la vente de tout gibier provenant de la chasse au vol, de sarcelles d'hiver, de foulques macroules, de bécasses des bois morts ainsi que de toute partie ou de tout produit obtenu à partir de l'oiseau facilement identifiable", l'article 24 en projet assure en partie l'application, quant aux espèces visées, de l'article 6 de la directive précitée 79/409/CEE.

Il conviendrait aussi, pour transposer fidèlement la directive, d'interdire la mise en vente des espèces d'oiseaux concernées.

En outre, parmi les espèces d'oiseaux auxquelles le projet d'arrêté 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 bernache du Canada ⁽⁹⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁸⁾ Doc. C.R.W., sess. 1993-1994, n° 246/15.

⁽⁹⁾ Cette espèce, qui n'est pas visée à l'annexe III, partie I ou partie II, de la directive, n'est pas de celles dont les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de celle-ci admettent ou envisagent la commercialisation. Il ne pourrait être envisagé de déroger à l'article 6 de la directive que dans le respect des règles, de fond et de procédure, fixées par l'article 9 de celle-ci. Il est renvoyé, sur ce point, à l'observation n° 2, b).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN