

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.885/2/V
DU 24 JUILLET 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 8 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "réglementant le transport de grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité", a donné 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.

Formalités préalables

1. Si, comme il résulte du préambule du texte en projet et de l'observation générale n/ 1 ci-après, l'intention de l'auteur du projet est de procurer exécution notamment à l'article 10, alinéa 4, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, il faut alors constater que le texte en projet ne peut être adopté, en vertu de la même disposition, que moyennant l'avis préalable du Conseil supérieur wallon de la chasse (ci-après dénommé : le Conseil supérieur).

À cet égard, le préambule du texte en projet mentionne, en son alinéa 4, que l'avis du Conseil supérieur a été donné "le 14 novembre 2007 et le 9 janvier 2008".

Le dossier communiqué au Conseil d'État avec la demande d'avis comporte en effet deux procès-verbaux de réunions du Conseil supérieur qui se sont tenus respectivement du 14 novembre 2007 et du 9 janvier 2008.

Le procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2008 se présente sous une forme curieuse.

Ainsi, il comporte un point III intitulé "Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon réglementant le transport du grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité". Ce point III relate un échange de vue entre les membres du Conseil supérieur

mais, *a priori*, ne comporte aucune position commune exprimée par le Conseil supérieur à la suite d'une délibération collégiale à propos de l'ensemble du texte en projet, seule de nature à pouvoir être qualifiée d'"avis" ⁽¹⁾.

Ce même procès-verbal, comporte un point VI intitulé "Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 8 juin 2001 réglementant le transport de gibier mort en vue d'en assurer la traçabilité. Premier examen", et dont l'intitulé et le contenu sont identiques au point VI qui figure au document joint au dossier transmis au Conseil d'État intitulé "Procès-verbal de la séance du 14 novembre 2007 à Gembloux".

Interrogé à ce propos le 11 juillet 2008, le délégué du gouvernement a communiqué au Conseil d'État, le 14 juillet suivant, un "procès-verbal corrigé" de la séance du Conseil supérieur du 9 janvier 2008.

Non seulement ce "procès-verbal corrigé" ne comporte plus de point VI identique au point VI du procès-verbal du 14 novembre 2007, mais en outre, son point III diffère de celui du procès-verbal du 9 janvier 2008 communiqué avec la demande d'avis adressée au Conseil d'État, essentiellement *in fine*.

Au vu de l'ensemble des documents transmis au Conseil d'État, la section de législation est dans l'impossibilité de déterminer quels sont les termes précis et réels de la délibération du Conseil supérieur du 9 janvier 2008 dont le procès-verbal a effectivement reçu l'approbation du Conseil supérieur, ni, *a fortiori*, de déterminer si le texte en projet a bien fait l'objet d'un "avis" au sens rappelé ci-avant.

Dans ce contexte, l'on ne peut considérer que la formalité requise a été régulièrement accomplie.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement régulier de celle-ci.

⁽¹⁾ Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 30.570/2/V, donné le 13 septembre 2000, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2001 réglementant le transport de grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité.

2. Le document établissant que l'accord du Ministre du Budget sur le texte en projet a effectivement été donné n'a pas pu être communiqué au Conseil d'État.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

Observations générales

1. Il résulte de l'alinéa 1^{er} du préambule du texte en projet que celui-ci se donne pour fondement légal l'article 10, alinéas 4 et 5, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse. Cet article 10 est rédigé comme suit :

"Article 10. En Région wallonne, il est interdit de transporter ou de mettre sur le marché un gibier mort sauf depuis le jour de l'ouverture jusqu'et y compris le dixième jour après la fermeture de la chasse à l'espèce concernée.

L'interdiction du premier alinéa ne s'applique pas aux pâtés de gibier, à condition que le gibier utilisé soit totalement dénaturé.

En cas d'ouverture de la chasse dans un territoire limité, le Gouvernement peut réglementer le transport et la mise sur le marché du gibier abattu durant la période envisagée.

Les commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs peuvent transporter, faire transporter, stocker, conditionner, traiter et mettre sur le marché, au-delà des périodes visées aux alinéas 1^{er} et 3, tout gibier, pour autant qu'ils puissent en établir la provenance, en prouver la détention régulière, notamment par rapport aux règles applicables dans l'Etat ou Région d'origine, et répondre aux conditions fixées par le Gouvernement après avis du Conseil.

Le Gouvernement peut 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 jusqu'et y compris le dixième jour qui suit la fermeture de la chasse.

En ce qui concerne le grand gibier, le Gouvernement peut créer un label de provenance et de qualité wallonnes, applicable au produit de l'élevage et au produit de la chasse. Il détermine les modalités d'attribution du label.

Les infractions aux dispositions du présent article seront punies d'une amende de 100 à 1 000 euros et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou d'une de ces peines seulement."

Le délégué du gouvernement a expliqué que, contrairement à ce que mentionne son préambule, le texte en projet n'entend pas se fonder sur l'alinéa 4 de l'article 10 reproduit ci-avant, mais uniquement sur son alinéa 5, ainsi que sur l'article 30*bis* de la loi sur la chasse, en ce qui concerne le transport du gibier faisant l'objet d'actes de destruction.

Telle ne peut cependant être l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

En effet, à suivre les explications du délégué du gouvernement, il en résulterait que le texte en projet ne pourrait s'appliquer que pendant la période allant du jour de l'ouverture de la chasse jusques et y compris le dixième jour suivant la fermeture de la chasse à l'espèce concernée, l'alinéa 5 de l'article 10, précité, n'habilitant le Gouvernement à réglementer le transport et la mise sur le marché du gibier mort que durant cette période ⁽²⁾.

Or, il résulte du texte en projet qu'il s'applique quelle que soit la période de l'année.

(2) À ce propos, il convient de relever que, si le texte en projet n'entend pas pourvoir à l'exécution de l'alinéa 4 de l'article 10 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, il faut alors en déduire qu'en ce qui concerne le gibier chassé sur le territoire de la Région wallonne, la seule "condition" imposée aux commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs en ce qui concerne le grand gibier, résulterait de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 1996 fixant les conditions de l'offre à la consommation finale, du transport et du stockage de gibier mort en période de fermeture. Cet alinéa dispose comme suit : "Du 10 décembre au 15 février inclus, (les commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs) peuvent en outre offrir à la consommation finale tout gibier mort appartenant aux catégories grand gibier, petit gibier et gibier d'eau, au-delà du 10^e jour qui suit la fermeture de la chasse à l'espèce concernée." En d'autres termes, pendant la période visée par cette disposition, spécialement la période allant du 10^e jour qui suit la fermeture de la chasse à l'espèce concernée à une date se situant entre le 10 décembre et le 15 février inclus, aucune condition n'est imposée aux commerçants, traiteurs et restaurateurs en termes de transport. Aussi, si, comme le délégué du Gouvernement l'a mentionné, le texte en projet n'entend s'appliquer que pendant la période visée à l'alinéa 5 de l'article 10 de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, il en résultera que pendant la période critique décrite ci-avant, les commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs pourront offrir à la consommation finale du grand gibier n'ayant fait l'objet d'aucune réglementation en matière de transport et de traçabilité.

En tout état de cause, si le Gouvernement entend se fonder exclusivement sur l'alinéa 5 de l'article 10 précité, il n'est pas habilité à abroger, comme le fait l'avant-projet à l'examen, l'arrêté royal du 8 juin 2001 réglementant le transport du grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité, dans la mesure où celui-ci, pris sur non seulement sur la base de l'alinéa 5, mais également de l'alinéa 4 de l'article 10, précité, vise également la période s'étendant au-delà de la période de chasse et des dix jours qui suivent sa fermeture en ce qui concerne les commerçants en gibier, traiteurs et restaurateurs. Dans cette hypothèse, l'auteur de l'avant-projet devrait limiter l'application du texte à la période mentionnée à l'alinéa 5 de l'article 10, précité, et justifier la différence de la réglementation, selon que l'on se trouve dans cette période qui serait réglée par l'arrêté en projet ou en-dehors de celle-ci, auquel cas l'arrêté royal du 8 juin 2001, précité, continuerait à s'appliquer.

2. L'arrêté en projet impose l'obligation de placer un bracelet sur tout animal chassé en Région wallonne et appartenant à la catégorie "grand gibier".

En ce qui concerne le cerf, il fait référence sur ce point aux dispositions "de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif au plan de tir pour la chasse au cerf".

En réalité, sont ainsi visées les dispositions qui figurent à l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1993 relatif au plan de tir pour la chasse au cerf.

Dans un souci de clarté, il se recommande que toutes les règles relatives au bracelet figurent - et figurent exclusivement - dans l'arrêté en projet, quelle que soit l'espèce concernée.

Le texte en projet sera revu en conséquence ⁽³⁾.

⁽³⁾ Pour une observation similaire, voir l'avis 31.241/4, donné le 21 mai 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2001 réglementant le transport de grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité.

3. L'arrêté en projet entend abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2001, précité.

Dès lors qu'aucune disposition ne fixe de date d'entrée en vigueur pour le texte en projet, celui-ci entrera en vigueur le dixième jour suivant celui de sa publication au Moniteur belge.

Dès l'entrée en vigueur du texte en projet, l'arrêté du 8 juin 2001, précité, sera abrogé et la réglementation applicable au transport de grand gibier mort afin d'en assurer la traçabilité sera celle qui figure dans l'arrêté en projet.

Ce dernier prévoit toutefois, à titre transitoire, que pour la saison cynégétique 2008-2009 et par dérogation à l'article 3 du texte en projet, le bracelet à apposer sur l'animal mort sera de telle ou telle autre couleur selon le gibier concerné, ces couleurs étant celles prévues à l'arrêté du 8 juin 2001, précité, dont l'abrogation est envisagée.

Tel que l'arrêté en projet est rédigé et vu la date à laquelle la demande d'avis le concernant a été adressée au Conseil d'État, l'auteur de l'avant-projet envisage donc d'adopter ledit projet et de le publier de sorte qu'il entre en vigueur avant le début de la saison cynégétique 2008-2009.

La seule disposition transitoire du texte en projet concerne la couleur des bracelets destinés à assurer la traçabilité du grand gibier.

Dans ce contexte, vu les dates auxquelles l'avis de la section de législation a été demandé et cet avis donné ⁽⁴⁾, et compte tenu d'une part des dates prévues à l'article 6 de l'avant-projet - spécialement le paragraphe 3 de cette disposition ⁽⁵⁾ - et d'autre part, du

⁽⁴⁾ Respectivement le 7 juillet 2008 et le 24 juillet 2008.

⁽⁵⁾ Cette disposition prévoit que "le Conseil cynégétique assure la distribution à ses membres des bracelets visés au § 1^{er} pour le 1^{er} juillet".

régime prévu à l'article 7 de l'avant-projet⁽⁶⁾, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus adéquat de prévoir que l'arrêté en projet entrera en vigueur au terme de la saison cynégétique 2008-2009.

Cette façon de procéder permettrait d'éviter les contestations qui pourraient naître à propos des règles déterminant l'utilisation des bracelets pendant la saison cynégétique 2008-2009.

À ce propos, le délégué du gouvernement a toutefois exposé ce qui suit :

"L'entrée en vigueur de l'arrêté en projet est souhaitée dans les meilleurs délais car ce nouvel arrêté permet, en abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2001, l'abandon du document de traçabilité devenu superflu, car en application de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale, le chasseur qui souhaite vendre ou céder du gibier sauvage doit désormais avoir suivi une formation adéquate lui permettant de dresser une déclaration concernant l'état sanitaire général du gibier qu'il s'apprête à céder ou à vendre. Cette déclaration obligatoire rend inutile le document de traçabilité imposé par l'arrêté wallon du 8 juin 2001, d'autant plus que le chasseur n'est plus autorisé, par cette réglementation fédérale, à vendre ou céder des morceaux de gibier⁽⁷⁾.

L'abandon immédiat du document de traçabilité aura aussi un impact favorable sur le Budget 2008, l'impression du document représentant un coût annuel d'un montant d'environ 7.000 €."

Le but que poursuit l'auteur du projet, tel que précisé par le délégué du gouvernement, pourrait être atteint en procédant comme mentionné ci-avant et, en outre, en adoptant immédiatement un arrêté distinct de l'arrêté en projet qui, dans l'attente de

⁽⁶⁾ Il résulte de cette disposition que l'utilisation des bracelets de traçabilité par le chasseur est fonction de l'autorité ou de l'instance qui a délivré le bracelet ainsi que d'un territoire déterminé, l'autorité délivrante étant elle-même fonction du territoire concerné.

⁽⁷⁾ Sur ce point, le délégué du gouvernement rappelle les considérations qui figurent dans la note au Gouvernement relative au texte en projet, qui exposent pour quels motifs l'auteur du projet estime qu'il y a lieu, en Région wallonne, de renoncer à l'exigence du document de traçabilité actuellement requis par l'arrêté du 8 juin 2001, précité.

l'entrée en vigueur de celui-ci, aurait pour objet de modifier l'arrêté du 8 juin 2001, précité, afin d'y supprimer toute exigence liée au document de transport et de traçabilité visé à l'article 3 de cet arrêté, et qui entrerait en vigueur dès le dixième jour suivant celui de sa publication au Moniteur belge.

Observations particulières

Préambule

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er} du texte en projet, il est renvoyé à l'observation générale 1.

Dispositif

Article 7

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 7 de l'arrêté en projet sont ainsi rédigés :

"§ 1^{er}. Pour les espèces Chevreuil, Sanglier, Daim et Mouflon, les bracelets ne peuvent être utilisés que pour marquer les animaux prélevés à la chasse sur le territoire pour lequel ils ont été attribués, soit par le fonctionnaire compétent ou son délégué dans le cas d'un titulaire de droit de chasse ne faisant pas partie d'un conseil cynégétique, soit par le conseil cynégétique dans le cas d'un titulaire de droit de chasse faisant partie d'un conseil cynégétique.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, le titulaire du droit de chasse membre d'un conseil cynégétique, peut, céder un bracelet, pour marquer un animal prélevé sur un autre territoire pour autant:

- 1/ que ce territoire relève du même conseil cynégétique;
- 2/ qu'il renseigne au conseil cynégétique dans les 24 heures le numéro du bracelet cédé et l'identité du titulaire du droit de chasse à qui il l'a remis.

Les conseils cynégétiques prennent les dispositions nécessaires pour garantir le suivi continu de ces cessions."

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen entend conférer un avantage aux titulaires de droit de chasse membres d'un conseil cynégétique, par rapport aux titulaires qui ne sont pas membres d'un tel conseil.

À priori, en tant qu'elle participe de la réglementation du transport de gibier mort, cette disposition peut trouver un fondement légal dans les larges habilitations conférées au Gouvernement wallon par l'article 10, alinéas 4 et 5, de la loi du 28 février 1882, précité.

Comme le Conseil d'État l'a déjà relevé concernant d'autres arrêtés réglementaires ⁽⁸⁾ octroyant des avantages aux titulaires de droit de chasse membres d'un conseil cynégétique, il convient toutefois de se demander si l'avantage que le paragraphe 2 à l'examen confère 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 quatre espèces de gibier indiquées, et ce à un point tel qu'il en résulterait une atteinte au principe de la liberté d'association ⁽⁹⁾, 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 ⁽¹⁰⁾ ?

À 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 ⁽¹¹⁾, mais aussi,

⁽⁸⁾ Voir l'avis 31.459/4, donné le 2 mai 2001, sur un projet devenu 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, ainsi que l'avis 40.133/4, donné le 19 avril 2006, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2006 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.

⁽⁹⁾ Cette liberté emportant celle de ne pas s'associer.

⁽¹⁰⁾ Voir à ce propos, les avis 31.459/4 et 40.133/4, précités, ainsi que C.E., arrêt de Harenne et csrts, n/ 155.160 du 16 février 2006.

⁽¹¹⁾ Avis 31.459/4, précité. Voir aussi, 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.

qu'il s'avère nécessaire dans une société démocratique, à la sécurité nationale, la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la liberté d'autrui et qu'il est, à ce titre, proportionné au but qu'il poursuit ⁽¹²⁾, et enfin, qu'il est compensé par l'existence d'obligations particulières auxquelles ses bénéficiaires sont tenus.

Concernant les obligations imposées aux membres des conseils cynégétiques, 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.

Parmi ces obligations, l'on retiendra que le règlement d'ordre intérieur du conseil cynégétique doit notamment contenir des dispositions déterminant les modalités d'une évaluation annuelle commune de l'année cynégétique, des dispositions prévoyant les modalités d'une contribution du conseil cynégétique à l'amélioration de l'habitat et de la faune sauvage ainsi qu'à l'amélioration de la protection de la sylviculture et de l'agriculture contre les dégâts de gibier, des dispositions organisant la coordination du nourrissage supplétif ou dissuasif du grand gibier - gibier visé par l'arrêté en projet -, et des dispositions favorisant la coordination des activités de surveillance des gardes-chasse ⁽¹³⁾. Par ailleurs, la disposition à l'examen impose elle-même des obligations de suivi aux conseils cynégétiques, en relation avec l'avantage qu'elle consent aux titulaires du droit de chasse qui en sont membres.

Ainsi, l'avantage consenti peut être considéré comme étant compensé par l'existence d'obligations à la charge de ses bénéficiaires.

⁽¹²⁾ Notamment le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution (voir, à ce propos, spécialement en ce qui concerne les avantages consentis aux titulaires du droit de chasse membres d'un conseil cynégétique, C.E., arrêt de Harenne et csrts, précité).

⁽¹³⁾ Voir l'article 3, 5/, b), points 4 à 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques.

En revanche, en ce qui concerne le but d'intérêt général poursuivi par la mesure ici concernée, la nécessité de l'avantage conféré dans une société démocratique, et sa proportionnalité au regard du but poursuivi, le dossier communiqué au Conseil d'État ne comporte pas de justification précise à ce propos ⁽¹⁴⁾.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure d'établir que l'avantage consenti aux catégories de chasseurs indiquées par la disposition à l'examen est non seulement justifié par des considérations d'intérêt général en rapport avec les objectifs que poursuit la législation relative à la chasse, mais aussi, qu'il s'avère nécessaire dans une société démocratique, à la sécurité nationale, la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la liberté d'autrui et, à ce titre, est proportionné au but qu'il poursuit.

À défaut, le paragraphe 2 de l'article 7 de l'avant-projet sera omis ou revu de sorte qu'une mesure équivalente soit prévue en faveur des titulaires de droit de chasse sur plusieurs territoires et non membre d'un conseil cynégétique.

⁽¹⁴⁾ Tout au plus peut-on semble-t-il déduire de la note au Gouvernement relative au texte en projet que le but poursuivi serait de "simplifier la vie des chasseurs et permettre au mieux l'utilisation de tous les bracelets disponibles". Encore faut-il toutefois constater que telle que la note au Gouvernement est rédigée, elle tend, par ces éléments, à justifier la circulation des bracelets aussi bien entre chasses d'un même titulaire de droit de chasse qu'entre chasses d'un même conseil cynégétique. Or, contrairement à ce que mentionne la note au Gouvernement, le texte en projet ne permet pas au titulaire d'un droit de chasse sur différents territoires d'utiliser sur l'un de ces territoires, des bracelets qui lui ont été attribués pour un autre territoire.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS