

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.244/4
DU 23 FÉVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 4 février 2011, 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 2011 au 30 juin 2016 », 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.

Observations générales

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, ainsi que dans 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, appellent les observations suivantes à l'instar de celles qui ont été formulées dans 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 :

« 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 analyse¹.

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.

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 ».

Ces observations demeurent d'actualité à l'égard de l'arrêté en projet qui sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. Le texte en projet a pour objet de fixer les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016.

Ce faisant, il succède ainsi à 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.

2.1. Nombreuses sont les dispositions du texte en projet qui, bien que s'inspirant de celles de l'arrêté du 11 mai 2006 ne sont pas tout à fait identiques et ont pour effet d'allonger les périodes d'ouverture de la chasse qui étaient prévues par l'arrêté précédent. L'on peut citer, à cet égard, les articles 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 1^o, 13, 14, 1^o, et 19 de l'arrêté en projet.

¹ Note infrapaginale 1 de l'avis cité : Arrêt de Harenne et csrts, n°155.160 du 16 février 2006.

² Note infrapaginale 2 de l'avis cité : 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 ».

Le Gouvernement doit être en mesure de justifier, au regard des exigences du principe de *standstill* garanti par l'article 23 de la Constitution, telles que dégagées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le nouveau régime mis en place par le texte en projet, spécialement en ce qu'il implique l'allongement des périodes d'ouverture de la chasse pour certains types de gibier.

Sur ce point, la note au Gouvernement, en première lecture, relative au texte en projet entend justifier chacune des périodes d'ouverture de la chasse prévue par le texte en projet, par type de gibier. Ces justifications paraissent admissibles.

2.2. Par ailleurs, certaines dispositions de l'arrêté du 11 mai 2006, qui avaient pour objet d'interdire ou de limiter la chasse dans des sphères géographiques ou des conditions météorologiques particulières, ne figurent plus dans l'arrêté en projet. Sont ainsi concernés les articles 17, 19 et 20 de l'arrêté du 11 mai 2006, relatifs, respectivement, à l'interdiction de la chasse en temps de neige, de la chasse dans les champs chargés de récolte et de la chasse à proximité des lieux de nourrissage.

Il appartient également au Gouvernement d'être en mesure de justifier, au regard des exigences du principe de *standstill* garanti par l'article 23 de la Constitution, telles que dégagées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le nouveau régime mis en place par le texte en projet, spécialement en ce qu'il ne reprend plus les limites imposées à la chasse qui figuraient dans les dispositions précitées de l'arrêté du 11 mai 2006.

À cet égard, la note au Gouvernement, en première lecture, relative au texte en projet comprend des justifications en ce qui concerne la suppression des limitations qui figuraient aux articles 17 et 20 de l'arrêté du 11 mai 2006, justifications qui paraissent également admissibles.

Par contre, la même note au Gouvernement ne comporte aucune justification relative à la suppression des interdictions ou limites qui figuraient à l'article 19 de l'arrêté du 11 mai 2006.

Le Gouvernement doit être en mesure d'établir ces justifications ou, à défaut, doit revoir le texte en projet.

3. 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 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après la directive 2009/147/CE).

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.

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

a) Plusieurs arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont apporté des précisions sur les obligations qu'impose aux États membres l'article 7, § 4, de la directive 2009/147/CE⁴.

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.

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 ».

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. Ces arrêts ont été prononcés à propos de l'article 7, paragraphe 4, de la directive du Conseil 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, abrogée par la directive 2009/147/CE. L'enseignement de ces arrêts reste toutefois d'actualité puisque l'article 7, paragraphe 4, de la directive 79/409/CEE et l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE sont rédigés en des termes identiques.

La Cour a également dit pour droit qu'il serait contraire, en particulier, à la troisième phrase de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE 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 apporter 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, paragraphe 4, de la directive 2009/147/CE 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 au 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 directive 2009/147/CE 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 ⁶.

4. Dans plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en l'occurrence, les articles 9, 11, 13 et 15 -, 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 œuvre 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.

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, devenu l'article 9 de la directive 2009/147/CE, voir :

- l'arrêt de la section du Contentieux administratif du Conseil d'Etat 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'Etat, 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 des observations similaires, en considération de la directive 79/409/CEE, dans les avis 31.459/4 et 40.133/4 déjà cités.

Elles seront complétées en conséquence ⁷.

Observations particulières

Article 2

Les conseils cynégétiques sont définis par l'article 1^{er}, 4^o, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse comme étant « toute personne morale agréée par le Gouvernement, assurant, pour le petit gibier, le grand gibier et le gibier d'eau, la coordination de la gestion cynégétique sur un territoire dont l'étendue est suffisante au regard des caractéristiques biologiques du gibier concerné et dont sont membres, notamment, les personnes qui, sur ce territoire, sont titulaires du droit de chasse » ⁸.

L'article 2, alinéa 2, du projet entend habiliter les conseils cynégétiques agréés à « adopter dans [leur] règlement d'ordre intérieur des dispositions visant à suspendre ou à réduire une période d'ouverture de la chasse à un gibier, à un mode de chasse ou à un procédé de chasse, uniquement pour le cerf boisé, la perdrix et le lièvre ».

Cette disposition pose problème au regard de l'article 1^{er}*ter* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, qui prévoit :

« Art. 1^{er}*ter*. Dans la Région wallonne, le Gouvernement fixe, après avis du Conseil puis concertation avec les autres Gouvernements régionaux et les Gouvernements des États du Benelux, pour une période de cinq ans, pour l'ensemble ou une partie de son territoire, pour chaque catégorie, espèce, type ou sexe de gibier et pour chaque mode et procédé de chasse, les dates de l'ouverture, de la clôture ou de la suspension de la chasse.

Si la situation sanitaire, biologique ou météorologique le justifie, le Gouvernement peut, après avis du Conseil, modifier pour une année cynégétique les dispositions arrêtées en vertu de l'alinéa 1^{er}.

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

Les arrêtés relatifs à l'ouverture et à la fermeture de la chasse sont publiés trente jours au moins avant la date des époques fixées ».

Il suit de cet article 1^{er}*ter* que c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer pour l'ensemble ou partie de son territoire, pour chaque catégorie, espèce, type ou sexe de gibier et pour chaque mode de procédé de chasse, les dates d'ouverture et de clôture de la chasse, ainsi que les dates de suspension de la chasse.

⁷ La section de législation a fait une observation analogue dans les avis 31.459/4 et 40.133/4 précités.

⁸ Voir, à cet égard, l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 1996 fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques.

De même, c'est au Gouvernement qu'il appartient le cas échéant, dans un périmètre déterminé et aux conditions qu'il lui appartient également de fixer, de déroger aux règles ainsi établies, en faveur des titulaires du droit de chasse, membre d'un conseil cynégétique agréé.

Il en résulte que l'article 2, alinéa 2, du projet, a en réalité pour objet de confier aux conseils cynégétiques agréés le pouvoir de modifier les règles fixées par le Gouvernement en matière d'ouverture, de clôture et de suspension de la chasse ou à tout le moins d'y déroger.

Ce faisant, le texte en projet revient à déléguer aux conseils cynégétiques les pouvoirs réglementaires et de dérogation qui sont conférés au Gouvernement par le législateur, tels que rappelés ci-avant ; or, s'agissant notamment pour l'arrêté en projet de déterminer pour chaque catégorie, espèce, type ou sexe de gibier et pour chaque mode et procédé de chasse, les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, la section de législation n'aperçoit pas ce qui dans l'article 1^{er}ter de la loi du 28 février 1982 sur la chasse, invoqué à titre de fondement légal de l'arrêté en projet, autoriserait le Gouvernement à déléguer un tel pouvoir à un conseil cynégétique agréé.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY