



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.802/4
du 29 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux
modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils
cynégétiques'

Le 16 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 janvier 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2014.

*

^(*) Par courriel du 16 décembre 2013.

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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 7, § 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté réglementaire du Gouvernement en matière de rénovation rurale et de conservation de la nature au sens de l'article 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles – ce qui inclut notamment la chasse – doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 [du même décret] »¹.

En l'espèce, le délégué du ministre a indiqué que la cellule d'avis en développement durable n'était pas encore opérationnelle et que le projet d'arrêté n'avait donc pas pu lui être soumis avant son adoption en première lecture.

Il convient cependant d'observer qu'au jour de l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 était déjà en vigueur². La formalité prescrite par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 devait donc être accomplie³.

¹ Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

² Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cet arrêté est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 24 octobre 2013.

³ Pour tenter de justifier l'inaccomplissement de cette formalité, le délégué du ministre s'est également fondé sur l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 'portant règlement de son fonctionnement'. Selon cette disposition, l'article 2, § 3, dernier tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009, qui interdit en principe d'inscrire à l'ordre du jour des réunions du Gouvernement les points pour lesquels l'avis de la cellule administrative spécifique « développement durable » n'est pas joint, n'entrera en vigueur qu'une fois cette cellule constituée. Ceci ne suffit toutefois pas à justifier l'inaccomplissement de la formalité prescrite par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 : d'une part, l'article 2, § 3, dernier tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 règle uniquement l'inscription d'un point à l'ordre du jour des réunions du Gouvernement, et non pas l'obligation de consulter la cellule d'avis en développement durable en application

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

La mention de la délibération collégiale fait défaut ⁴.

DISPOSITIF

Article 3

Selon l'alinéa 2, « au sud du sillon Sambre et Meuse, lorsque la taille du conseil cynégétique dépasse 20.000 hectares, celui-ci a l'obligation de s'organiser en secteurs biologiquement homogènes d'une taille maximale de 20.000 hectares ».

Le projet d'arrêté est en défaut de déterminer la portée concrète à attacher à cette obligation.

Le délégué du ministre a expliqué que, « dans la situation actuelle, l'organisation en secteurs a pour conséquence que le conseil cynégétique aura l'obligation de solliciter auprès de l'administration non plus un seul plan de tir pour la chasse au cerf mais autant de plans de tir distincts qu'il n'y a de secteurs ».

Si telle est la volonté, il conviendra de compléter en conséquence l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 avril 1993 'relatif au plan de tir pour la chasse au cerf'.

Article 5

En prévoyant que, si le titulaire du droit de chasse sur un bien situé dans l'espace territorial d'un conseil cynégétique ne souhaite pas adhérer personnellement à celui-ci, il peut déléguer cette possibilité d'adhésion à un tiers de son choix, la seconde phrase du 1^o conduit à permettre au conseil cynégétique concerné d'exercer ses missions sur un bien pour lequel le titulaire du droit de chasse n'a pas la qualité de membre de ce conseil.

de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 ; d'autre part, en tout état de cause, ce dernier arrêté est plus récent que l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 et prévaut donc sur celui-ci.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de prévoir une disposition en ce sens. En effet, il ressort de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 28 février 1882 'sur la chasse' que le territoire sur lequel un conseil cynégétique assure la coordination de la gestion cynégétique est limité aux biens pour lesquels les personnes qui sont titulaires du droit de chasse sont membres de ce conseil ⁵.

La seconde phrase du 1^o sera donc omise.

Article 6

1. Le 4^o fait référence aux dispositions qui, dans les arrêtés par lesquels le Gouvernement fixant les dates de l'ouverture et de la fermeture de la chasse, réservent un sort plus favorable, en ce qui concerne la chasse de certaines espèces, aux « territoires associés en un conseil cynégétique agréé » ⁶.

La section de législation a considéré que l'avantage conféré par ces dispositions aux personnes qui chassent sur un territoire relevant d'un conseil cynégétique agréé était justifié au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination et ne portait 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. Pour arriver à cette conclusion, il a tout particulièrement eu égard au fait que l'avantage donné aux membres des conseils cynégétiques agréés était compensé par l'existence des obligations mises à leur charge sur la base des règles contenues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996 'fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques' ⁷.

⁵ Voir déjà, en ce sens, l'avis 35.802/2/V donné le 25 août 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les conditions et la procédure d'agrément des conseils cynégétiques' et l'avis 46.613/4 donné le 17 juin 2009 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au plan de tir pour la chasse au cerf'.

⁶ Voir ainsi, actuellement, les articles 4, alinéa 2, et 10, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 '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'.

⁷ Voir l'avis 31.459/4 donné le 2 mai 2001 sur le 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'; l'avis 40.133/4 donné le 19 avril 2006 sur le 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' et l'avis 49.244/4 donné le 23 février 2011 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 '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'. La section d'administration du Conseil d'État a confirmé cette analyse dans l'arrêt DE HARENNE et consorts, n° 155.160 du 16 février 2006.

Il importe à cet égard de relever que ce dernier arrêté impose aux conseils cynégétiques l'obligation d'insérer dans leur règlement d'ordre intérieur des dispositions fixant des règles de tir communes pour toutes les espèces auxquelles le Gouvernement applique un régime d'ouverture et de fermeture de la chasse propre à ces conseils ⁸.

En prévoyant que le règlement d'ordre intérieur doit « fixer des règles de gestion communes pour au moins une des espèces pour lesquelles il existe un régime d'ouverture et de fermeture de la chasse propre aux conseils cynégétiques agréés », le texte à l'examen envisage expressément la possibilité qu'un conseil cynégétique s'abstienne de fixer des règles de gestion communes pour l'une ou l'autre des espèces quant auxquelles les dispositions relatives à l'ouverture et à la fermeture de la chasse réservent un sort plus favorable aux territoires relevant d'un conseil cynégétique agréé.

Il est permis de se demander si, de la sorte, l'arrêté en projet ne risque pas, en ce qui concerne la chasse d'espèces pour lesquelles un conseil cynégétique s'abstiendrait de fixer des règles de gestion communes alors que ces espèces sont présentes dans son espace territorial, d'être considéré comme ne suffisant plus à justifier le régime plus favorable dont les dispositions relatives à l'ouverture et à la fermeture de la chasse font bénéficier les territoires relevant de ce conseil.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue sur ce point.

2. En ce qui concerne le 5°, le 6° et le 11°, il résulte des explications du délégué du ministre que, lorsqu'il est question des plans de tir, le texte vise uniquement les plans de tir requis et soumis à approbation en vertu de l'article 1^{er} *quater* de la loi du 28 février 1882.

Il sera précisé en conséquence.

3. Au 9° et au 10°, de l'accord du délégué du ministre, le mot « engager » sera remplacé par le mot « obliger ».

4. À lire le 11°, le règlement d'ordre intérieur d'un conseil cynégétique pourrait prévoir l'exclusion d'un membre, au titre d'une sanction en cas de non-respect des dispositions du règlement.

Il ne peut être perdu de vue que le projet d'arrêté impose aux conseils cynégétiques l'obligation d'être constitués sous la forme d'associations sans but lucratif ⁹ et que, partant, ces conseils sont soumis à la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'.

⁸ Voir l'article 3, 5°, b), 1 à 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mai 1996.

⁹ Voir l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté.

Or, il résulte de l'article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de cette loi que les règles relatives à la « sortie » des membres – ce qui vise, notamment, leur exclusion – doivent figurer dans les statuts, et non pas dans le règlement d'ordre intérieur, d'une association sans but lucratif.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 7

La question se pose de savoir si la règle particulière que prévoit le 1° en ce qui concerne le conseil cynégétique agréé pour l'espace territorial comprenant la majeure partie de la Semois est bien justifiée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

La disposition à l'examen sera réexaminée et, le cas échéant, revue sur ce point.

Article 8

Au 1°, le texte en projet impose que la demande d'agrément d'un conseil cynégétique soit accompagnée d'une « copie des statuts »¹⁰.

Comme la section de législation l'a observé récemment¹¹, dès le moment où le demandeur existe comme une a.s.b.l. conformément à la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', en vertu des articles 4, § 1^{er}, 1°, et 5 de la loi du 16 janvier 2003 'portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréée et portant diverses dispositions'¹², cette personne morale est enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises, ce qui atteste d'une part de son existence – ce que l'administration peut aisément vérifier – et permet d'autre part l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements¹³.

¹⁰ En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, « [le] conseil cynégétique doit être constitué en A.S.B.L., dont le but social principal est la coordination de la gestion cynégétique sur un ensemble de territoires de chasse regroupés au sein des espaces territoriaux visés à l'article 1^{er}, 6° ».

¹¹ Voir l'avis 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur « un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées ».

La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif aux arts plastiques'.

¹² Voir également l'article 6, § 1^{er}, 1° de la loi du 16 janvier 2003.

¹³ Voir spécialement l'article 17, 1° de la loi du 16 janvier 2003. Le numéro d'entreprise permet via la Banque-Carrefour des Entreprises la consultation des données enregistrées sur le site du SPF Justice. Voir, sur cet aspect, l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Ass. comm. fr., 2007-2008, n° 141/1, pp. 101-110).

La communication envisagée est donc inutile et le 1° sera omis.

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, l'expression « jours calendrier » est un anglicisme. Puisqu'il s'agit en l'espèce de compter des jours ordinaires, il suffit d'écrire « jours »¹⁴.

Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 10

1. Depuis l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2010, de la loi du 13 décembre 2010 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification', les envois recommandés utilisés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ne sont plus réservés à « La Poste »¹⁵.

Aussi, dans la première phrase de l'alinéa 1^{er}, les mots « à la Poste » seront omis.

2. Selon la troisième phrase de l'alinéa 2, « à défaut de réponse du directeur général dans le délai imparti, la décision de l'inspecteur général est réputée confirmée ».

Comme ni la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', ni la loi 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, la troisième phrase de l'alinéa 2 doit être omise.

Article 13

La suspension de l'agrément est la seule sanction que prévoit le paragraphe 2 dans l'hypothèse où il est constaté qu'un conseil cynégétique ne remplit plus les conditions d'agrément ou n'assure plus ses missions.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

¹⁵ L'article 144octies de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, qui, en son paragraphe 3, réservait à La Poste « le service des envois recommandés (physiques) utilisés dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives », a en effet été remplacé par l'article 17 de la loi du 13 décembre 2010.

N'y a-t-il pas lieu de prévoir aussi, dans les cas qui le nécessiteraient, le retrait de l'agrément ?

ANNEXE

Il n'y a pas lieu de numéroté l'annexe puisqu'elle est unique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY